

UNIVERSIDAD DE MADRID
FACULTAD DE DERECHO



TESIS DOCTORAL

Los grupos de presión en España

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

Miguel Ángel Asensio Soto

DIRECTOR:

Torcuato Fernández-Miranda

Madrid, 2015

TR. 589.017.
TD. 4.541.

TE
312

DEPARTAMENTO
DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO
Sig.: P 326
Reg. F. D. _____
Reg. D. _____

TRABAJO DE TESIS

PARA LA OBTENCION DEL GRADO DE DOCTOR EN DERECHO

LOS GRUPOS DE PRESION EN ESPAÑA

Realizado bajo la dirección del
Catédrtico Dr. D. Torcuato Fdez-Miranda y Hevia.

Por Miguel-Angel Asensio Soto

Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid

Abril de 1970.



ABREVIATURAS

AAAPSS	.-	Annals of American Academy of Political and Social Sciences.
AE	.-	Anales de Economía.
APSR	.-	American Political Science Review.
ASQ	.-	Administrative Science Quarterly.
BASNEF	.-	Boletín de la Agrupación Sindical Nacional de Empresas de Financiación.
BJS	.-	British Journal of Sociology.
BS	.-	Behavioral Science.
DA	.-	Documentación Administrativa.
DS	.-	Droit Social.
DSCE	.-	Diario de Sesiones de las Comisiones de las Cortes Españolas.
E	.-	El Economista.
EE	.-	España Económica.
EEE	.-	España Económica y Financiera.
ICE	.-	Información Comercial Española.
IE	.-	Suplemento Económico del Diario "INformaciones".
JP	.-	Journal of Politics.
LAEC	.-	La Actualidad Económica.
LE	.-	L'Interpírse.
M	.-	Il Mulino.
NR	.-	New Republic.
NS	.-	New Society.

P	.-	Il Politics.
PAR	.-	Public Administration Review.
PQ	.-	Political Quaterly.
RAIS	.-	Rasegna Italiana di Sociologia.
RDM	.-	Revista de Derecho Mercantil.
RE	.-	Revue Economique.
REOP	.-	Revista Española de la Opinión Pública.
REP	.-	Revista de Estudios Políticos.
RFSP	.-	Revue Francaise de Science Politique.
RICS	.-	Revista del Instituto de Ciencias Sociales.
RIS	.-	Revue de L'Institutue de Sociologie.
SP	.-	Studi Politici.
SR	.-	Söcial Research.
TM	.-	Tempi Moderni.
TN	.-	Tiempo Nuevo.
UIS	.-	UNESID, Información Siderúrgica.
WP	.-	Wold Politics.

ENTREVISTAS REALIZADAS

<u>Nº</u>	<u>FECHA</u>	<u>EDAD</u>	<u>PUESTO</u>
1	21.V.1968	45	Alto puesto administrativo en empresa privada.
2	13.XII.1968	32	Director de Oficina de Estudios socio-económicos.
3	22.II.1969	44	Financiero.
4.	8.III.1969	51	Magistrado del Trabajo.
5	9.III.1969	42	Presidente Asociación de empresarios.
6	10.III.1969	54	Ingeniero. Puesto Directivo empresa privada.
7	10.III.1969	62	Ex-Secretario de una Comisión Reguladora.
8	11.III.1969	45	Presidente de la Sección económica provincial de un Sindicato.
9	11.III.1969	64	Secretario de Asociación de empresarios.
10	11.III.1969	40	Periodista.
11	12.III.1969	31	Economista al servicio de asociación de empresarios.
12	12.III.1969	45	Ingeniero. Consejero de 2 empresas privadas de mas de 10.000 empleados cada una.
13	26.III.1969	64	Presidente del Consejo de Empresa nacional.
14	28.III.1969	65	Consejero de varias empresas privadas.
15	28.III.1969	29	Ingeniero, dedicado a la formación Profesional.

<u>Nº</u>	<u>FECHA</u>	<u>EDAD</u>	<u>PUESTO</u>
16	16.IV.1969	43	Sub-Director General.
17	16.IV.1969	58	Consejero Varias Empresas Privadas.
18	16.IV.1969	32	Secretario Asociacion de Empresarios.
19	18.IV.1969	31	Consejero de uan Empersa Privada Representante del personal de - la misma.
20	18.VI.1969	35	IDEM
21	19.VI.1969	27	IDEM
22	1.VII.1969	48	Secretario del Consejo de Administración de una empresa nacional
23	1.VII.1969	55	Presidente de la Sección Económica Central de un Sindicato Nacional.
24	4.VII.1969	64	Consejero de varias empresas nacionales.
25	4.VII.1969	38	Consejero de varias empresas privadas.
26	5.VII.1969	34	Economista. Empresa Nacional.
27	5.VII.1969	36	Economista. Empresa Nacional.
28	16.VII.1969	38	Presidente de la Sección Social de un Sindicato Nacional.
29	24.VII.1969	38	Procurador en Cortes. Representante de la Familia.
30	30.VII.1969	36	Director General de Ministerio "económico".
31	19.I.1969	44	Vocal del Consejo Superior Bancario.
32	4.IV.1970	29	Economista. Gabinete de estudios de un Ministerio.

<u>Nº</u>	<u>FECHA</u>	<u>EDAD</u>	<u>PUESTO</u>
33	14.IV.1970	34	Profesor de Derecho Administrativo.
34	16.IV.1970	43	Director Gerente de Grandes Almacenes.

I N D I C E

PRESENTACION Pag. I.

CAPITULO I

I.- El desarrollo de los grupos y sus actiu
vidades políticas Pag. 1.

II.- El estudio de los grupos en la ciencia
política Pag. 13.

III.- El concepto de grupo de presión. . . . Pag. 22.

IV.- El término " presión " Pag. 39.

CAPITULO II.

- I.- El Universo económico del país Pag. 45
- II.- Factores subjetivos: la Cultura polí-
tica Pag. 55.
 - 1) La concepcion del interés público . Pag. 57.
 - 2) La función del Estado Pag. 61.
 - 3) Juicio de los políticos y funciona-
rios Pag. 68.
- III.- Actitudes ante la competencia y la co-
laboración mútua. Pag. 72.
- IV.- Relaciones Industriales. Pag. 87.
- V.- La opinión pública y las actividades
de los grupos Pag. 96.

C A P I T U L O I I I

- I.- La Organización Sindical Española . . . Pag. 108.
- II.- La capacidad de presión de los grupos -
sindicales Pag. 122.
 - a) Organización formal Pag. 122.
 - b) Amplitud y calidad del reclutamiento Pag. 128.
- III.- Otros grupos de presión Pag. 135.
 - a) Los grupos de empresas y los Bancos . Pag. 135.
 - b) Las Cámaras y otras instituciones . Pag. 140.
 - c) Los grupos regionales Pag. 144.
- IV.- La representatividad de los grupos de -
presión españoles Pag. 147.

C A P I T U L O I V

- I.- Autonomia de la función administrativa . Pag. 153.
- II.- La estructura del Órgano administrativo
 - El reclutamiento Pag. 160.
- III.- La adopción de decisiones. Pag. 176.
 - a) El caracter de la norma reguladora de
la función administrativa Pag. 177.
 - b) El control de la función administrativa " 180.
- IV.- El caracter de la actividad administrativa " 187
- V.- Los factores subjetivos de la Administración pública española Pag. 194
 - A) La concepcion del interés público y
del oficio administrativo. Pag. 197.
 - B) Comunidad de actitudes con los grupos. Pag. 206
 - C) La práctica del rol administrativo . Pag. 210.

C A P I T U L O V

I.- Los grupos y la Administración Pública española	Pag. 214.
II.- El pasado inmediato	Pag. 220.
III.- Los contactos informales	Pag. 239.
IV.- La intervención permanente el proceso de decisión	Pag. 248.
a) La consulta previa.	Pag. 249.
b) La preparación de la decisión	Pag. 260.
c) La delegación de funciones ejecutivas "	272.
V.- Las relaciones de clientela"	280.
A) Variables respecto al órgano adminis- trativo	Pag. 283.
B) Variables respecto al grupo	Pag. 302.
VI.- Las consecuencias de estas relaciones. .	Pag. 306.

C A P I T U L O V I

I.- El contenido y método de la presión .	Pag. 317.
a) Los criterios universalistas . . .	Pag. 322.
b) Los criterios particularistas . .	Pag. 332.
II.- El poder de los grupos en España. . .	Pag. 335.
a) Factores relativos al grupo . . .	Pag. 340.
b) Factores relativos a la estructura administrativa	Pag. 345.
c) Factores relativos a la cultura po lítica de la comunidad	Pag. 358.
III.- Capacidad de resistencia de la Adminis tración Pública	Pag. 359
a) Factores objetivos	Pag. 359
b) Factores subjetivos	Pag. 364.
CONCLUSIONES	Pg . 366.
BIBLIOGRAFIA	Pag. 372.
ABREVIATURAS	Pag. 384.
ENTREVISTAS REALIZADAS	Pag. 386.

P R E S E N T A C I O N

Un estudio sobre los grupos de presión tropieza desde su inicio mismo con una importante dificultad, la carencia de una definición que delimite claramente -- las características del concepto y la distinga de las -- instituciones tangentes. Habitualmente se entiende como grupo de presión toda organización que sin ser un partido político en cuanto no aspira al ejercicio directo del Poder, trata de influir sobre el aparato gubernamental en defensa de sus intereses. Esta definición cumplía a primera vista un importante objetivo, separar a estos grupos de otro importante sujeto de la vida política contemporánea, los partidos políticos. Se comprende enseguida que una tal definición apenas resulta útil en España donde -- no existen partidos y los grupos -- cuerpos profesionales, sindicatos, etc, participan en cuanto tales en el ejercicio del Poder (Cortes, principalmente). Con el tiempo esta definición resultó escasamente útil incluso para -- aquellos sistemas de los que había sido extraída, pues -- en no pocas ocasiones resultaba ineficaz para distinguir un partido de un grupo, en cuanto también estos aspiraban esporádicamente al desempeño del poder ("movimiento Pouga de", por ejemplo).

Las investigaciones empíricas de la vida política descubrieron además que no solamente existen presiones " desde fuera " del aparato gubernamental sino que " dentro " de este, los distintos órganos y cuerpos administrativos y otras instituciones, el Ejército principalmente en muchos países, ejercían presiones en defensa de sus intereses, incluso el propio Parlamento ha sido estudiado alguna vez como un grupo que presiona sobre los -- otros poderes para defender sus posiciones. A su vez no resulta sencillo determinar en qué consiste exactamente la presión, y fijar cuando aparece esta y que resultados produce. Se descubrió que los grupos no llegaban a la política solamente a consecuencia de una iniciativa propia, sino que en ocasiones eran impulsados a participar en -- ella como consecuencia de invitaciones reiteradas de los propios poderes públicos, lo que demostró que el término "presión" resultaba insuficiente para describir todas -- las acciones que los grupos realizaban en el proceso político.

El resultado de todo ello significa que la distinción grupo-partido no es clara en muchos sistemas políticos; cualquier institución dentro y fuera de la estructura gubernamental pueda actuar como grupo de presión y estos realizan unas funciones mucho más complejas que la

—

simple acción de "presionar". La determinación del concepto de grupo de presión habría de ser realizada por tanto a partir de las funciones específicas de estos grupos, - distintas de las realizadas por los demás sujetos colectivos de la vida política. Cualquier organización que realizara alguna de estas funciones habría de ser considerada como grupo de presión, independientemente de su posición en el interior o exterior de los organismos gubernamentales.

Este ha sido el planteamiento de los funcionalistas para los que los grupos de presión realizan la -- función de "articular" intereses que han de ser "agregados" posteriormente por los partidos políticos. Cualquier estructura que organice de algún modo los intereses de un sector de población y pretenda realizarlos sirviéndose de la estructura gubernamental, será un grupo de presión. - Los partidos políticos mezclan los diversos intereses parciales para crear unos objetivos, "un programa" que pueda ser propuesto a la comunidad entera. No podíamos detenernos en este trabajo en los problemas que plantea esta distinción, aunque algunos son esbozados de pasada. Esta distinción resultaba útil de momento en cuanto nos proporcionaba un instrumento de identificación de los grupos de presión entre las asociaciones existentes dentro de la -

sociedad española. Según esto sería grupo de presión aquellas asociaciones que organizan intereses parciales y -- establecen contactos con los poderes públicos para tratar de promover aquellos.

Sin embargo, esta definición engloba dentro de sí una amplia variedad de subgrupos-económicos, de actitud o promoción de una causa, cuerpos profesionales, etc.- que constituirían un campo demasiado extenso para una investigación monográfica. De todos ellos en la práctica - únicamente resultaban accesible al estudio de los primeros citados, pues aún cuando la documentación utilizable era también escasa, superaba notablemente los datos disponibles sobre todos los restantes. Por grupos económicos entendemos todos aquellos que defienden intereses originados del proceso económico; producción, distribución y venta de los bienes. La parte principal de este estudio se refiere a los grupos empresariales, pero se hace referencia a los aspectos más sobresalientes de los grupos obreros especialmente en cuanto condicionan las actividades de presión de sus patronos. La dificultad de describir las relaciones de los grupos con toda la estructura gubernamental - poder ejecutivo, legislativo, judicial - no obligó a reducir este trabajo al estudio de los grupos económicos únicamente con la administración pública

española.

El estudio de la principal bibliografía extran
jera-Truman, Eckstein, LaPalombara, Ehrmann, Stewart, --
Meynaud, Finer, etc, permitió establecer una serie de --
hipotesis, que extraídas de otros sistemas políticos, era
necesario contrastar en España con objeto de hacer posible
un estudio comparativo posterior. Esta primera parte fué
casi en su totalidad realizada en el verano de 1968 a lo
largo de tres meses de trabajo en The London School of -
Political and Economic\$ Sciences.

La fase siguiente consistió en catalogar el ma
yor número posible de grupos de presión españoles y tra-
tar de fijar sus contactos con los organismos gubernamentales. La técnica utilizada para ello fué el estudio mi-
nucioso de las publicaciones de los grupos en busca de -
las presiones realizadas al menos por los grupos más --
importantes (bancarios, mineras, UNESID, UNESA, etc.).
Este estudio fué completado con un rastreo de toda la le
gislación referente a esos grupos, buscando encontrar el
resultado efectivo de las presiones efectuadas. Pero ésta
busqueda dejaba sin explicar muchos aspectos importantes,
por lo que hubo que investigar las actuaciones y resul-
tados de los grupos a través del contacto directo con sus
protagonistas. Con este objeto fueron elaborados unos --
cuestionarios abiertos, para los distintos tipos de en-

trevistados-directivos de empresas privadas y públicas, altos funcionarios, representantes de obreros, etc.; estas entrevistas perseguían un doble resultado: completar hasta sus mínimos detalles algunas decisiones de la Administración Española que habían aceptado de modo importante los intereses de grupos muy característicos y tratar de fijar las circunstancias que obligan a estos a entrar en contacto con las instituciones gubernamentales. El resultado de una larga encuesta fué el descubrimiento de - que el nacimiento, desarrollo y resultado de la actividad de los grupos de presión españoles no podían ser entendidos profundamente sin una consideración de la cultura política de los protagonistas, esto es, de las actitudes - de los hombres de empresa, obreros y funcionarios, ante los diversos objetos políticos (el Estado, el interés público, etc.).

Teníamos así delimitados hasta en sus más profundas motivaciones los actores de la actividad de presión, grupos y Administración Pública, y el ambito en el que esta tenía lugar. Sin embargo, para tratar de captar esta actividad tal como se desplegaba en la realidad era necesario ahondar más y descubrir que tipo de relaciones se establecían entre ellos, como se desarrollaban y con

qué resultados, es decir, había que describir la estructura de la presión en el sistema político español, entendiendo el término estructura en el sentido con que algunos estructuralistas lo han utilizado en la ciencia política. Lo específico del estudio de los grupos de presión españoles, no es tanto cuales son o qué resultados obtienen, sino por que se organizan, quienes y sobre quien presionan y con que técnicas. Como consecuencia de todo ello este estudio establece en su parte final un modelo de las relaciones de los grupos de presión con la Administración Pública española - las relaciones de clientela - y la fijación de una serie de factores que condicionan el estilo de la acción de los grupos y la capacidad de resistencia de los funcionarios.

Las conclusiones tratan de fijar las leyes que expresan la acción de los grupos de presión en España. - Algunas son el resultado de aplicar a la realidad española las hipótesis que otros autores han establecido para sistemas políticos extranjeros; las restantes han sido establecidas originalmente a partir de la contemplación de la realidad española de los resultados obtenidos en este trabajo.

C A P I T U L O I.

INTRODUCCION AL ESTUDIO POLITICO DE LOS GRUPOS

- I.- El desarrollo de los grupos y sus actividades políticas.
- II.- El estudio de los grupos en la ciencia política.
- III.- El concepto de grupo de presión.
- IV.- El término " presión ".

El desarrollo de los Grupos y sus actividades políticas.-

Pocos años despues del nacimiento del actual - siglo, algunos científicos de la política comienzan a es tudiar las características y actividades políticas de los grupos. Fueron conducidos a ello por el afan de compren- der mejor una sociedad rapidamente cambiante que había - dejado anticuados los instrumentos teóricos sobre los - que hasta entonces se apoyaba la ciencia y el derecho de la política, heredados en sus líneas fundamentales de la teoría liberal y de los planteamientos del constituciona^l lismo clásico. La extensión del mundo conocido y el estu^d dio de otras culturas políticas distintas de la civiliza^c ción europea, el rápido progreso económico, la democrati^z zación de la ciudadanía activa, dieron nacimiento a un - conjunto de fenómenos políticos que no eran facilmente - explicables por los "planteamientos anteriores". " El - esquema conceptual de la ciencia política perdió rapida- mente su capacidad de aprehender incluso los fenómenos de la política occidental. Los conceptos de separación de - poderes y representación habían surgido en un tiempo de relativamente restringido sufragio, cuando la función pú^b blica era el monopolio de notables aristocráticos o de - clase media, cuando los partidos de los grupos de presión

eran fenómenos informales y relativamente limitados y - cuando lo " público " era limitado a hombres de renta y cultura. Desde entonces el sufragio se ha hecho universal, el reclutamiento político ha perdido su caracter de clase, los partidos políticos han desarrollado una organización formal y de masas, los grupos de interés asociativo han surgido y la educación universal en los medios de educación de masas se han desarrollado. Estos enormes cambios en las estructuras y culturas políticas occidentales no han sido acompañadas de cuidadosas adaptaciones conceptuales" (1).

(1).- G. A. Almond: A functional approach to comparative politic, en G. A. Almond y J.S. Coleman: The politics of the developing aereas. Princeton (Princeton University Press. 1960) -- pag. 3..

Podemos decir que el estudio de los grupos data de pocos años después de comienzo de siglo. Desde mediados del siglo anterior una cadena de causas socio-económicas e ideológicas habían transformado notablemente las características de la vida política, multiplicando el número de los Grupos; la propia complejidad de las relaciones políticas, junto al aumento del poder del Estado, disminuyeron simultáneamente las posibilidades del ciudadano aislado como factor de actividad política (2).

El desarrollo técnico conduce a una enorme diversidad de funciones socio-económicas, cada una de las cuales al exigir un alto grado de especialización obliga a los individuos que las desempeñan a dedicarse a ellas de modo cada vez más intenso y exclusivo.

(2).- " Hoy el ciudadano en tanto que tal no es ya la base única de la vida política, y muchos han llegado a creer que ha dejado de ser la pieza principal ".
J. Meynaud: Nouvelles études sur les groupes de pression en France.
Paris (A. Colin. 1962) Pag. 349.

- -

Esta diferenciación de oficios y profesiones - genera necesariamente una gama correlativa de intereses (3) distintos, cada uno de los cuales es el fundamento - del nacimiento de un grupo. " Como ha sido indicado en - un sentido ligeramente diferente, las máquinas producen especificaciones por decirlo así en el carácter de las - gentes que han de manejarlas " (4). En circunstancias fa- vorables los grupos se forman entre aquellos que comparten estos conocimientos.

Los obreros que construyen una carretera, como los carteros o cualquier otro servidor de cada una de las funciones que integran una sociedad moderna, impulsados por necesidades comunes, muy semejantes, tenderán a unirse entre sí. En principio buscarán únicamente un aumento de salario por ejemplo, pero no es improbable que esa finalidad se amplíe para buscar en común la resolución de otras necesidades (construcción de viviendas, descanso, etc.).

(3).- Utilizamos aquí el término "interés" en el sentido de "disposición de actuar con objeto de alcanzar - cualquier fin". Cfr. S.H.Beer y A.B.Ulam: Patterns of Government. The Major political system of Europe. N.York (Random House.1962).pag.52. El término tiene pues un sentido desprovisto de cualquier valoración ética.

(4).- D.B.Truman: The Governmental Process. 14 Reimpresión. N.York.(A. Knopf.1964). pag. 54.

Es obvio que la especialización profesional no es la única causa que impulsa a los hombres a asociarse, pues los motivos religiosos, de ideología política, comunidad geográfica etc, continúan generando la formación - de agrupaciones, pero las condiciones técnico-económicas han llegado a ser en nuestros días el factor primordial en el nacimiento de los grupos, y como veremos inmediatamente, de su actividad política.

El desarrollo técnico no solamente ha exigido un elevado grado de especialización, sino que ha impuesto paralelamente una íntima conexión entre las diversas funciones y consiguientemente entre los intereses que genera. Para decirlo con un ejemplo sencillo: En otros -- tiempos, la mayor parte de la actividad de una explotación agrícola, por poner un ejemplo simple, era realizada por una persona o una familia, que constituían practicamente una unidad económica independiente que en los - estadios primitivos (5) de las Sociedades llegaba incluso a bastarse a sí mismo.

(5).- El término "sociedad primitiva" no es utilizado -- aquí como completamente sinónimo de sociedad subdesarrollada. Hace referencia más bien siguiendo a Durkheim, a un bajo grado de diferenciación social.

Hoy día el mismo trabajo en una economía agrícola desarrollada incluye un conjunto diversísimo de actividades, desempeñada por sujetos distintos pero interdependientes, que va, en el ejemplo citado, desde el vendedor de semillas al reparador de las máquinas cosechadoras, cada uno de los cuales depende para el normal desempeño de sus funciones de la actividad de todos los demás. Ahora bien, cada vez más los frecuentes cambios de los procesos económicos - aparición de nuevas técnicas de fabricación, nuevos productos, etc - inciden sobre las funciones del proceso, afectando directamente a quienes desempeñan estos trabajos, y consiguientemente a sus intereses, e indirectamente a todos los demás personas que estan trabajando antes o después de la función afectada. La aparición del petróleo y sus derivados significó un duro ataque a los intereses de los productores de carbón, e indirectamente a las compañías transportadores del mineral, de los fabricantes de calderas de carbón etc. A su vez el desarrollo técnico produce constantes mutaciones en las formas de vida, organización de las ciudades etc., todo lo cual produce que un gran número de intereses esté constantemente sometido a perturbaciones en la sociedad de nuestros días.

Este hecho tiene consecuentes políticas incalculables porque los detentadores de los intereses afectados en cada caso reaccionaran formando grupos que intentarían retrotraer las circunstancias a su situación anterior o al menos establecer un equilibrio nuevo que las compense de sus intereses perturbados. En algunos casos esta estabilización puede ser lograda en virtud de la sola fuerza del grupo, pero en la mayor parte de las ocasiones, la complejidad de la situación, la fuerza de los intereses opuestos o el hecho de haber sido el propio Estado el causante de la perturbación, impulsará a algunos de los grupos interesados a ejercer sus demandas sobre los poderes públicos, afectando cada día un número mayor de intereses, produce el nacimiento de los Grupos y multiplica inexorablemente su número y sus actividades --

(6).

(6).- H. Eckstein: Pressure groups politics: The case of the British Medical Association. Stanford. (Stanford University Pres. 1966). pag. 27.

El intenso sistema de comunicaciones de una So ciedad moderna juega tambien un importante papel en el - proceso de agrupamiento, permitiendo que los afectados - por cualquier perturbación tomen conciencia de sus inte- reses comunes y establezcan relaciones entre ellos (7).

A primera vista puede pensarse que esta situa- ción no tiene por que modificar de modo notable las ca- racterísticas de la vida política, pues estas peticiones pueden ser canalizadas por las vías de acceso estableci- das para que los intereses particulares alcancen el Po- der (cámara representativa principalmente). La frecuen- cia con que tales tensiones se generan y la rapidez con que se desarrollan se adecúan difícilmente a la lentitud y formalismo de estos cauces tradicionales.

(7).- El desarrollo técnico influye de multitud de mane- ras en la formación de los grupos. Solamente para defender el espacio natural frente a las nuevas - instalaciones industriales se han formado en Gran Bretaña desde 1895 seis importantes grupos de pre- sión. Cfr. J. Bar: The environment lobby. en NS - nº 384 (5.2.1970) pag. 211.

Para sortear esta dificultad los ciudadanos - pugnan por encontrar caminos más específicos que les permitan llegar con rapidez ante los verdaderos centros de decisión del Estado, con frecuencia muy alejados de los Parlamentos. La obtención de este proposito por una de las partes del conflicto impulsará a los intereses opuestos a tratar de restablecer el equilibrio de fuerzas, buscando también la conexión con el organismo de poder correspondiente, para orientarlo en el sentido de sus demandas. En cierto modo este proceso ha existido siempre, pero han sido las especiales características de la estructura social actual las que han incrementado la frecuencia e intensidad de estas demandas.

¿ Pero porque esta gravitación sobre el Estado y no sobre otros órganos de institucionalización de los conflictos?. En un proceso que arranca de la constitución de las organizaciones nacionales renacentistas, el Estado de nuestros días se ha convertido en el único institución con capacidad de resolver en última instancia cualquier tipo de conflictos de intereses, en cuanto sus poderes son más amplios y tienen autoridad jerárquica sobre cualquier otro poder que pueda constituirse en una Sociedad dada. En un primer momento del estallido de un conflicto puede pensarse que cualquiera de los grupos inte-

resados ~~a~~pele a un poder inferior que tenga capacidad para decidir el conflicto; sin embargo, si ese poder no resuelve de acuerdo con el deseo de cualquiera de los dos grupos actuantes, el perjudicado apelara probablemente a un poder superior, y el proceso terminará inexorablemente remitiendo la tensión a un órgano estatal.

Este proceso aparece ejemplarmente desarrollado en las modernas sociedades complejas que se mantienen con rasgos más o menos particulares, una organización -- económica basada en el libre mercado, debido entre otras causas a la propia dinámica de éste. La práctica desmintió desde los primeros momentos el proyecto de que un mercado autorregulador fuese el factor único de dirección - de la marcha económica de las comunidades. Este mecanismo abandonado a sus propias leyes dió nacimiento a importantes crisis (colocación de productos, empleo, etc.), e inmediatamente los agentes de la vida económica reunidos en agrupaciones formadas alrededor de intereses comunes intentaron una "acción correctora", en principio sobre el propio mercado y posteriormente sobre el aparato estatal, por que como dice Finer, " el sistema competitivo" depende para su justificación de la inseguridad, pero los competidores en el mundo real no pretenden estar inseguros" (8).

La precipitación sobre el Estado se incrementó posteriormente cuando superada una primera fase de mera actuación externa tendente a restablecer la igualdad entre los competidores, los poderes públicos fueron convirtiéndose paulatinamente en factor interviniente de primer orden en todo el proceso de producción, circulación y -- consumo de bienes económicos. Esta intervención se realiza en la actualidad de múltiples formas que pueden ser reducidas en dos principales: Una indirecta que incide sobre los agentes del proceso productivo (fijación de precios, establecimiento de impuestos, leyes antimonopolio, etc.), y otra actuación directa en el mercado mediante la producción de bienes para él mismo.

(8).- H. Finer: The road to reaction. Boston (Little - Brown and C. 1945) pag. 185. Cit. por D.B. Truman, cit, pag. 61.

Si en la primera etapa de la economía liberal asistimos a un intento de entendimiento entre los diversos sujetos económicos, es lógico que en los momentos actuales estos contactos tengan como parte importante al Estado, que además de ser un sujeto principalísimo de esa lucha competitiva, tiene facultad para regular y determinar el propio marco en que la competencia se desarrolla. Es decir, difícilmente cabe concebir que los demás participantes en el mercado, no intenten contener, pactar y eventualmente dominar a un competidor que además de su peso específico en el proceso puede modificar las propias leyes del mismo (regulación jurídica de las sociedades, reglamentos del mercado, etc.). Otro tanto podría decirse de los restantes grupos de una sociedad, aunque no estén basados sobre intereses económicos.

El estudio de los grupos en la ciencia política.

Como lógica consecuencia de todo lo que hemos indicado, los intentos de los grupos por alcanzar los -- centros de poder estatal aparecen en primer lugar en las sociedades de nivel más elevado del desarrollo; Revelando ya desde el principio una de las constantes de su actuación, los grupos se orientaron en un principio hacia el órgano más poderoso del momento, el Parlamento, y trataron de influir en su actividad mediante contactos de - todo tipo con los parlamentarios. Aparece así una actuación típica de los Grupos, "to lobby"; el contacto con los legis- ladores en los pasillos de las Cámaras, que ha servido - posteriormente para denominar en ocasiones a todos los grupos que intervenían en política. Estas incitaciones de los grupos sobre los legisladores fueron muy pronto objeto de regulación legal, y ya en 1874 la Constitución de Alabama consideraba "crimen" el intento de corromper a - los legisladores. Desde este momento hasta 1958, en 38 - de los estados de Norte-America se habían dictado leyes anti-lobbying. A escala federal el proceso regulatorio co- menzo con una bill aprobado en 1907 y fué completada con

- - -

la Federal Regulation of Lobbying Act de 1946 (9).

Los trabajos doctrinales sobre los Grupos aparecen un poco más tarde. La mayor parte de los científicos de la política, sobre todo en el Continente Europeo se encontraba dentro de la corriente que arrancando de los principios de 1789 y de la Constitución Francesa de 1791, consideraban que todo grupo interpuesto entre el ciudadano y el Estado desvirtuaba la voluntad general y constituía una anomalía de la vida política que debía ser eliminada. Conceder alguna forma de ciudadanía a los grupos significaba contradecir los principios fundamentales de la representación política que exigían la expresión del interés general formado por la voluntad de la nación entera, sin que pudiesen admitirse manifestaciones parciales de ese interés. Existe por tanto únicamente un centro de poder, el Estado, guardian del interés público completamente diferente y superador de los fines de los ciudadanos y grupos privados. Cuando los grupos intervienen en la política luchan por imponer sus reivindicaciones parciales a costa del bien de la comunidad general.

(9).- B. Zeller: The Federal Regulation of Lobbying Act - en APSR, XLII, 2 (abril 1948). pags. 239-271.

Según esta teoría el estudio de la vida política debe reducirse al estudio del Estado y del despliegue de sus poderes por intermedio de sus órganos promoviendo el interés general. Los Grupos no tienen cabida en este planteamiento en cuanto son perturbadores de esta visión unitaria de la vida política (10).

Quizá por ello el estudio de los grupos aparece primeramente en los países anglosajones que no habían -- elaborado una teoría jurídica del Estado como los continentales y en los que había prendido con fuerza la idea del interés público de Bentham, que a diferencia de -- Rousseau, no entendía aquel como algo distinto de los -- intereses particulares, sino como un agregado de las satisfacciones máximas de cada uno de los intereses de la Sociedad.

Por otra parte, los ciudadanos que actúan en nombre del Estado también a su vez tienen sus propios intereses. Ya Madison había escrito "¿ Que son las diferentes clases de legisladores sino abogados y partes de las causas que ellos mismos determinan ?. (11).

(10).- Esta opinión está nitidamente expuesta en B. Chenot: Organisation economique de l'Etat. Paris (Sirey. 1951). pags. 184 y ss.

(11).- Hamilton, Madison, Jay: El Federalista. 2ª Ed. México (Fondo de Cultura Económica. 1957) pags. -- 37-38.

Así pues la actividad de los órganos del Estado está influida por las circunstancias personales de los gobernantes en un momento dado - educación, origen social, posición económica, etc. -, por el modo como perciben el mundo que les rodea, etc, se comprueba que con frecuencia tiende a realizar no el interés general sino los deseos de un grupo determinado y lejos de mantener una armonía preestablecida, los órganos del Estado rivalizan con frecuencia entre ellos, haciendo difícil la determinación teórica del interés general en un momento concreto (12).

Por último, los cambios socio-económicos ocurridos en estos países obliga a ampliar los esquemas teóricos tradicionales al comprobar que no dan cuenta suficiente de la actividad política que se está desarrollando en las nuevas circunstancias. La relativización del concepto de interés público y el estudio de las nuevas formas de la actividad política va a ser la aportación de la llamada escuela pluralista que aparece en 1908 con la obra de Arthur Bentley: The Process of Government (13).

(12).- A. Downs: The Public interest: its meaning in a democracy, en SR XXIX (1962).pags. 1-36.

(13).- Otras obras importantes son: P. Odegard: The Anti Saloon League (1962); E.Pendleton Herring: Group representation before Congress (1929); E.E. Schattschneider: Politics, Pressure and the Tariff -- (1935) y la obra de Truman cit.

Los pluralistas reducen la vida política a una lucha entre los diversos grupos - privados ó públicos - que imponen al Estado el cumplimiento del interés victorioso en cada momento. No existe un interés colectivo - distinto de los intereses de los grupos, ni se dá una -- distinción entre Grupos privados e instituciones públicas por que todos buscan en su actuación la realización de sus intereses.

Aunque criticados en algunas ocasiones en sus afirmaciones (14), los pluralistas han puesto de relieve la necesidad de una consideración de los modos de actuación de los grupos para alcanzar la comprensión completa del sistema político. "Sin una concepción eficaz del rol político de los Grupos de interés, sus funciones y el modo en que sus poderes son ejercidos, no seremos capaces de comprender adecuadamente la naturaleza del proceso político (15).

(14).- Mackenzie: Pressure groups: The conceptual framework en PS, III, 1 (1955) pags, 247-255; G. Sartori: Gruppi di pressione o gruppi di interesse? en M. 42 (8.2.1959), pags 7-42. En España: J. Ferrandó Badiá: Estudio preliminar a S. Finer: El Imperio Anónimo. Madrid (Tecnos. 1966). Pags. 55-56.

(15).- Truman: Cit- pg. 37.

Superadas las posiciones extremas de la primera época, el estudio de los grupos se entiende ahora no como la clave definidora de los diversos sistemas políticos o el sustituto del estudio clásico de las instituciones del Estado, sino como un elemento útil, quizá imprescindible pero no único, que nos proporcionará una visión más completa de la vida política.

"El estudio de los Grupos es un medio quizá el mejor, de aproximación y comprensión de cualquier sistema político; los Grupos constituyen la materia prima, la "sustancia" de la política. La descripción de los grupos, su organización interna, el acceso a las fuentes de las decisiones y la forma en que ejercen su influencia es extremadamente importante en el análisis comparado de los sistemas políticos. Pero este estudio debe comprender que los grupos no pueden ser entendidos en el vacío; deben estar referidos a la estructura social, cultural y a las instituciones de una nación" (16).

(16).- R.C. Macridis; B.E. Brown: Group and comparative politics, en R.C. Macridis, B.E. Brown (Editores): Comparative Politics. Homewood Hills (Dorsey Press 1968) pag. 227. Ver también el importante artículo de G.A. Almond: A Comparative Study of interest groups and the political process. en APSR, LII - (1958). pag. 271.

La actividad de los Grupos no se produce exclusivamente en los países de democracia liberal o economía capitalista, como algunos han defendido (17), sino que es un rasgo de toda Sociedad moderna. Aunque ha sido más -- profundamente estudiada en los países occidentales, esto obedece a una variedad de causas en parte independientes del hecho de la existencia de los grupos. En Occidente se habla y se escribe más acerca de ellos porque su aceptación se encuentra en el fondo de la filosofía liberal, - pero esto no significa su inexistencia en los regímenes comunistas como sus propios autores han constatado. "La Sociedad socialista, dice Lakatos, se caracteriza no solamente por las diferencias de clase, sino también por los conflictos producidos por las diferencias sociales, dentro de las clases, esto es por los Grupos de presión ", que son " las bases reales de las estructuras del sistema político y social "

(17).- Stanislas Ehrlich: Die match der minderheit: Die Einflusgruppen der politischen strucktur der kapitalismus. Wien (Europa/verlag.1962). pags. 330 y 55.

El estudio científico de la política requiere una investigación de los intereses del pueblo en toda la compleja estructura de la Sociedad marxista y especialmente de los grupos de interés (18).

Con todo, el estudio de los Grupos de presión no resulta tarea fácil, porque en primer lugar, la sociología no ha llegado a una catalogación de conceptos suficientemente seguros para ser aplicados en cualquier circunstancia. Los Grupos constituyen además una realidad continuamente cambiante a impulsos de las nuevas circunstancias sociales y económicas (19), o por defecto de sus propias relaciones internas.

(18).- M. Lakatos: K.Niektorym: Problemon struktury hasej politej sustavy (algunos problemas de la estructura de nuestro país y sistema político). Pravny Obzor 1(1965)pags.25-36. Cit en Gordon Shilling; Communist interest groups, en WP, 3(1966)pags. 435-451.

(19).- La aparición del Mercado Común por ejemplo, ha dado lugar al nacimiento de nuevos grupos de presión, que actúan con modos distintos a los grupos que operan dentro de cada país miembro. Cfr.J.Skolorzy-Syllaba. Les organizations professionnelles françaises et le Marche Commun.Paris (A.Colin.1965), donde describe las actuaciones de los productores de algodón, lana, automoviles, etc. ...

Concretamente el estudio de la actuación de los Grupos en la política presenta aún dificultades suplementarias por-que, a pesar del desarrollo de estos estudios en los últimos años, aún no se han obtenido resultados empíricos que pudieran facilitar la creación de un modelo aplicable a todos los países o a grupos homogéneos de sistemas políticos. El intento resulta mucho más difícil en España, donde son muy escasas las investigaciones -- acerca de la actuación de estas asociaciones en la vida política, y donde apenas existen conclusiones sobre la -- actuación de las mismas en las circunstancias políticas actuales. Este estudio pretende únicamente descubrir algunas de las relaciones existentes entre los grupos de -- presión y la Administración Pública en nuestro país y -- avanzar una serie de hipótesis que necesariamente han de ser contrastadas en futuros trabajos.

- -

El concepto de grupo de presión.-

Con el término amplio "grupo de interés político", distinguimos todos aquellos grupos que participan en la lucha política, es decir, "tratan de efectuar un cambio político, sea a través de la actividad del Gobierno o no, y que no son un partido en cuanto no están representados en un momento dado en el cuerpo legislativo" .

(20). Esta primera precisión nos distingue a los grupos citados de todos aquellos otros que no tienen interés político, es decir "no manifiestan ningún deseo consciente de que los objetivos políticos o aquello que Sartori define como asignación autoritaria de los valores, se orienten en una dirección determinada (21).

(20).- S.E.Finer: El Imperio Anónimo. Madrid (Tecnos. - 1966) pag. 98. W.J.M. Mackenzie: Pressure groups in British Government: BJS (Junio 1956). pag.137.

(21).- La Palombara: Clientela e parentela. Studio sui gruppi d'interesse in Italia. Milano (Edizioni di comunità. 1967) Pags. 26-27.

Aún admitiendo la posibilidad de que cualquiera de los grupos que operan en una sociedad dada pueden en cualquier momento convertirse en políticos en cuanto pretenden presentar demandas de cualquier tipo sobre los poderes públicos, existen indudablemente en todos los países grupos que en cuanto tales en ningún momento manifiestan actitudes o deseos respecto a la orientación política. - Esta definición distingue también a los Grupos de interés político de los partidos, en cuanto que, siguiendo una opinión tradicional, se entienden que estos no pretenden influir sobre actividades gubernamentales sino dirigirlas. En un régimen democrático liberal esta dirección se manifiesta en la aspiración al desempeño de escaños legislativos y su requisito previo que es la presentación de candidatos a las elecciones. Más adelante veremos sin embargo como esta distinción no resulta en la práctica - tan evidente como parece a primera vista.

El énfasis sobre los grupos de interés político ha conducido a muchos autores a tratar de explicar la mayor parte de la vida política a través de esta categoría, lo que les ha obligado a delimitar un concepto excesivamente amplio para poder abarcar el mayor número posible de instituciones. Sin embargo a costa de poder ser aplicada a un número amplio de realidades distintas, una categoría tan amplia no es capaz de distinguirlas las diferen-

- -

cias de moviles y formas de actuación de los Grupos. Por ello varios autores anglosajones (22) han distinguido -- dentro de los Grupos de interés político, los llamados - "Grupos de actitud o promoción de una causa" y los "Grupos de presión", según su actuación pretenda la defensa de una causa desinteresada, moral, filantropica, etc, ó aspire a obtener ventajas materiales para los miembros - del grupo. Las Sociedades protectoras de animales y cualquier agrupación patronal son ejemplos de uno y otro concepto. Así pues, al llegar a este momento, dejando aparte los partidos nos encontramos con dos categorias distintas dentro de los Grupos de interés político; los partidos, los Grupos de actitud y los Grupos de presión.

Sin embargo si consideramos un poco más cuidadosamente la realidad observamos que con frecuencia unas distinciones teóricamente tan nítidas no se cumplen en la práctica.

(22).- A. Potter: Organised groups in British politics. London (Faber. 1961). M. Eckstein, ofc pag. 9.

En algunos países, Israel, Austria (23) no es fácil en ocasiones separar un Grupo de presión de un partido político, porque están fuertemente enlazados en su organización y funciones, pues el partido se comporta - como un grupo de presión o éste llega incluso a presentar candidatos a las elecciones y quieren dirigir el poder o al menos una parte del mismo; la Unión de defensa de comerciantes y artesanos (U.D.C.A.) por ejemplo, presentó candidatos a las elecciones legislativas francesas el 5 de Enero de 1956. Esta dificultad se da de modo más permanente y claro en España donde los grupos poseen en calidad de tales representación legal en las estructuras del Gobierno, principalmente en las Cortes. Así por ejemplo, la Hermandad Nacional de Labradores y Ganaderos, los colegios profesionales, etc.

Por otra parte con frecuencia un mismo grupo - defiende simultaneamente fines "interesados" o "desinteresados", como sucede con la Federación Española de las Religiosas de Enseñanza (FERE) que propugnan junto a "causas generales" - libertad y gratuidad de enseñanza, mejora de la calidad de la misma etc, - otros fines que tienden - claramente a beneficiar a los miembros del grupo: subvenciones a escuelas privadas, etc.

(23).- B. Azkin, W.A. Tonnsley, en E.W. Hermann: Interest groups on four continents. 3ª impresión. Pittsburgh (Pittsburgh University Press. 1964). Pag 233.

Por razones de táctica, los Grupos camuflan con frecuencia en motivos desinteresados sus fines particulares; la obtención por ejemplo de una representación de los intereses del comercio editorial español se presenta como una necesidad "fundamental para la cultura española y el desarrollo cultural de nuestra nación" (24).

Normalmente al estudiar los Grupos de presión en cualquier país se tiende a considerar únicamente aquellas asociaciones que tenían la categoría de tales en los países anglosajones, (grupos empresariales, agrupaciones de propietarios agrícolas, etc.), pero sin embargo cuando se estudia en detalle, la realidad de la mayor parte de los países, se comprueba que en ellos actúan como Grupos de presión otras muchas asociaciones (aristocracia, grupos raciales o regionales, La Administración o el Ejercicio) que suelen actuar como las instituciones neutrales (25).

(24).- Informe de la Comisión Interministerial para el estudio de los problemas del libro español, en ICE nº 431 (julio.1969) pag.77.Cfr. J.Moreau y otros: Sociologie politique. Toulouse(Cujas.1966) Pags.249-250.

(25).- S.E. Finer: Armed forces and the political process, en Penguin social sciences survey.London(J.Goul. Penguin. 1968).

Sin embargo, las Fuerzas Armadas en los países africanos e incluso en Francia y la URRSS y muchos cuerpos de funcionarios en España actúan como verdaderos grupos de presión. Este hecho prueba la dificultad, como han puesto de manifiesto La Palombara y Maynaud (26), de utilizar una enumeración de grupos de presión extraída de una determinada sociedad para aplicar a otras de muy distintas características.

El problema tiene una vigencia especial en España cuyo sistema político presenta algunas características, inexistencia de pluripartidismo, sobre todo, muy -- distintas del de aquellos países donde han aparecido el concepto de grupo de presión. Un primer intento de solucionar tal dificultad sería encontrar las funciones que cumple todo sistema político, cualquiera que sea su grado de desarrollo, y examinar cual de ellas son realizadas por las estructuras que se ha dado en llamar grupos de presión.

(26).- La Palombara: The utility and limitations of interest group theory in Non-American field situations. en JP, XXII (1960). pgs. 29-49. J. Maynaud "I gruppi d'interesse in Francia". en SP, IV (julio-sept. 1957). pags. 433 y 434.

- -

Así pues, en un determinado país, cualquier asociación que cumpliera - aunque solo fuera durante un periodo limitado de tiempo - algunas de las funciones propias de esas estructuras, será considerada como grupo de presión, cualquiera que sea el número y calidad de sus miembros, su organización interna y su posición en el sistema social.

Como es sabido este ha sido el hallazgo del -- llamado método funcional o estructuro-funcional de la política (Parsons, Shills, Almond, Coleman, etc.), que considera que todo sub-sistema político realiza un doble tipo de funciones (in-put y out-put). Las primeras que son las que ahora nos interesan son: Socialización política y reclutamiento, articulación de intereses y agregación de intereses y comunicación ~~en~~ política. Las dos primeras y la última no necesitan ser explicadas pues su simple -- enunciado indican de que se trata. Respecto a las dos restantes podemos decir de forma muy sencilla que la primera - articulación-consiste en la organización y expresión de los intereses de los diversos sectores de una sociedad. Mientras que la función de agregación se produce cuando esos objetivos parciales se mezclan para dar lugar a intereses más amplios, en el sentido de que afectan a

sectores de ciudadanos más extensos. El acuerdo sobre un tema concreto en una comunidad de vecinos de un inmueble es al mismo tiempo una "agregación" de los intereses de cada vecino y una articulación de un interés nuevo, el de los vecinos de un grupo. Distinguir claramente estas dos funciones, porque han sido extraídas de la realidad política de la democracia occidentales, en las que con frecuencia son realizadas por las mismas instituciones. "La distinción entre articulación y agregación de un interés es muy fluida. La más simple manifestación, (articulación) de intereses expresada por la cabeza de una casta o el más pequeño sector de una asociación comercial - envuelve ya la agregación (fusión) de peticiones de grupos de individuos o Sociedades aún más pequeños Reservamos el término agregación para los grados más influyentes de los procesos combinatorios, dejando el término articulación para las manifestaciones de intereses más limitados Estamos enfrentándonos con un continuo, no con una distinción dicotómica (27).

(27).- G.A. Almond: A functional, cit. pags 39-40. Vid - Crítica del funcionalismo en W.G. Runcinan: Social Science and political theory. London (Cambridge University Press. 1963).

- -

La actividad ordinaria de los Grupos de presión es articular intereses, esto es agrupar, expresar y defender, a través de la actuación en el sistema político, cualquier interés social limitado. Es decir que no pueda ser defendido por toda la comunidad. La defensa de intereses con capacidad de ser sentidos como propios por toda la comunidad es la función de los partidos, que en sus programas "agregan" todos los intereses parciales.

La distinción no resuelve, ni mucho menos, todos los problemas: los conceptos de agregación e integración son aún demasiado abstractos para poder explicarnos con detalle la realidad, y además no existen en España - partidos políticos con los cuales las funciones que estos cumplen y que son irremplazables en cualquier sistema político han de ser realizadas por otros grupos. Según -- Eldersyeld, las funciones que han de realizar los grupos de intereses políticos en cualquier sistema son:

- (1). Establecer metas o planes políticos.
- (2). Reclutamiento y selección del personal.
- (3). Una función de integraciones de otros Grupos.
- (4). Una función de integración en la actividad del Gobierno mediante negociaciones políticas.

(5). Una función de integración del público en general, incluyendo los propios miembros del Grupo ó partido (28).

En los sistemas donde existen partidos políticos, cualquier grupo o partido político puede realizar - cualquiera de esas tareas; la diferencia estriba en que un Grupo de presión realiza siempre las funciones (1), - mientras que en el partido político existirá siempre que se se cumplan las funciones (2). En España han de ser realizadas por las asociaciones existentes en el país, de - tal forma que cualquiera de ellas que lleve a cabo alguna de estas funciones, es un Grupo de presión, entendiendo que esta calificación no es definitiva sino que está reducida al momento temporal en que se realiza alguna de las actividades citadas. ~~En~~ El problema se centra entonces el determinar qué instituciones y grupos realizan en la Sociedad española las funciones citadas, en que forma los intereses son trasladados desde la Sociedad a la estructura gubernamental, y como se logran armonizar los - intereses opuestos (29).

(28).- S. Eldersveld en Ekrmann, cit. pag. 238.

(29).- G.A. Almond: A Comparative Study, Cit.

La utilización de estas funciones de agregación y articulación de intereses permite solucionar algunas - de las dificultades que antes se nos presentaban en la distinción entre Grupos de presión y Partidos, y la calificación de un grupo político, sobre todo en aquellos casos en los que es difícil una separación clara entre una y - otra estructura política como podía suceder en el movimiento Poujade (30), o en el Wirtschafts-partei (partido de los intereses económicos) en la Alemania de Weimar. La caracterización definitiva viene dada por tanto a partir de las funciones que persigue y el modo como las desempeña.

A su vez podemos subdistinguir la categoría de los Grupos de presión según las estructuras que realizan la función de articulación y el estilo con que la desempeñan. Siguiendo la distinción de Almond, los Grupos de presión pueden ser institucionales, no asociativos, anónicos y asociativos.

(30).- Cfr. S. Hoffmann Et Al: Le Mouvement Poujade. Paris. (A.Cloin. 1958). Puede verse la dificultad de calificar a esta asociación como grupo o partido, si se siguen los criterios tradicionales de distinción.

- -

Los primeros son organizaciones que tienen un fin propio distinto de la articulación de intereses - -- Parlamento, ejercito, organismo de la Administración Pública - pero que sin embargo actúan con más o menos frecuencia en favor de los intereses de sus miembros o de otros grupos de la sociedad. Los no asociativos son aquellos grupos organizados en base a una raza, casta, región etc., que presenta de modo intermitente demandas al Gobierno; los anómicos son estrictamente hablando aquellos que plantean exigencias de modo espontaneo - manifestaciones, envio de cartas, etc - y los asociativos son aquellos formados voluntariamente para articular intereses y defenderlos ante las estructuras gubernamentales (31).

Contemplado el modo de actuar de estos cuatro Grupos podremos realizar otras subdivisiones. Dentro de los Grupos institucionales existen los servicios oficiales (una Dirección General, una Subsecretaría, etc.) y los grupos de funcionarios.

(31).- G. Almond. A Functional. Cit: G.I.Blackstein: Political groups in latin America, en APSR, LIII (Marzo 1959) pags. 106 y 55 entre otros.

Aunque aún no existen estudios monográficos sobre este tema, los datos actualmente manejables nos permiten aventurar esta distinción, apoyandonos en las hipótesis de la distinta actuación de los organismos administrativos y los Cuerpos de funcionarios - en sentido amplio - en defensa de sus intereses. Los autores españoles explican de esta forma las actividades de presión de los Cuerpos de funcionarios: " la tendencia a la seguridad, a la apropiación de un sector orgánico para el Cuerpo, el control del ingreso, primero frente a los políticos y luego como garantía de prestigio, la obtención de poder patrimonial propio, la utilización de normativa especial como fuente de ventajas especiales y consiguiente resistencia a una legislación general Se denomina a los Cuerpos de funcionarios Grupos de presión que actúan, no tratando de influir en los Centros de poder administrativo, sino mediante la ocupación directa de los mismos " (32).

-
- (32).- A. Gutierrez Reñon, A. de la Oliva. Los Cuerpos de funcionarios, en Varios. Sociología de la Administración Pública Española. Madrid (Centro de Estudios Sociales del Valle de los Caídos.1968).pags. 143-144: Una distinción similar se encuentra en M. Duverger. Sociología Política.Barcelona(Ariel.1968) pag.379. Duverger llama a los grupos institucionales grupos públicos. Estos grupos practicamente se identifican con los "grupos oficiales" de Latham o los de Lasswell y Kaplan denominan " grupos internos de poder" Cfr.E.Latham: The Group Basis of Politics: A Study in Bosing-Point Legislation.Ithaca. (Cornell University Press.1952),K.D.Lasswell,A.Kaplan: Power and Society.New Haven Yale University Press.1950. (Cit.Por J.Ferrando. Cit.pag.32) A.Yarza. ha propuesto para los cuerpos de funcionarios la denominación de "Grupos de torsión" en DA nº.81 (Sep. 1964).

A su vez dentro de los asociativos podemos distinguir al menos otros dos subgrupos; los formados para defender intereses de los diversos sectores del proceso económico - empresarios, obreros, etc. -, lo que de modo rapido podemos denominar Grupos económicos, y los que se forman para defender los intereses de una profesión en su conjunto (los Colegios de médicos, abogados, arquitectos, etc.). En el estudio que sigue a continuación vamos a examinar casi exclusivamente los Grupos de presión asociativos económicos, y sobre todo los empresariales, aun que haremos ligeras referencias a las demas organizaciones de presión existentes en nuestro país.

No tenemos en cuenta en este estudio la categoría de los Grupos de actitud o de promoción de una causa. La aceptación de este concepto exige la determinación previa de la necesidad de crear una categoria distinta para unos determinados grupos porque sus intereses, y sobre todo, el modo de defenderlos sea diferente a los restantes Grupos de presión, ya que lo que interesa a la ciencia política no es tanto la determinación de si los intereses percibidos por un Grupo son beneficiosos o dañinos para el subsistema político, tarea no siempre facil, sino describir como esos intereses se forman y son trasladados - hacia la estructura política. Existen indudablemente en

España Grupos que participando de alguna forma en la política, defienden objetivos "desinteresados" (Clubs de -- pensamientos como "jovellanos" de Madrid, revistas, movimientos intelectuales. etc.). Se necesitan sin embargo - investigaciones más cuidadosas, actualmente inexistentes, que demuestran la utilidad de introducir esta categoría como instrumento de estudio en cuanto que estos Grupos - actúan de forma diversa que los grupos de presión. No es este el caso de nuestro estudio donde todos los Grupos - considerados encajan plenamente en este último concepto (33).

-
- (33).- Partiendo de modelo de diferenciación estructural de Neil. J. Smelser (Theory of Collective Behaviour. London. Routledge and Kegan Paul.1962), Se ha pretendido establecer una distinción entre grupos de presión y de actitud, basandose en sus distintos modos de actuación. El modelo resulta aún muy abstracto y de escasa utilidad practica, al menos - para entender la realidad española. Cfr. G.Gastles: Pressure groups and Political Culture. London -- Croutledge and Kegan Paul.1967).pags15-17. En este estudio nos ceñimos casi exclusivamente a los grupos que son considerados bajo el epígrafe "Los -- tres grandes de la política de presión", Esto es los empresarios industriales, los agricultores y los grupos obreros organizados. Cfr. en AAAPSS,319 (Sept. 1958). pags. 32-52.

Dejamos de referirnos tambien a otras divisiones de los Grupos de presión que son mencionados por algunos autores por carecer de un concepto suficientemente elaborado o resultar escasamente prácticos en sus aplicaciones concretas; así las que Meynaud denomina "grupos de negocios" (34), los Grupos potenciales que habla Truman y Eckstein (35), o los grupos de control de Sartori (36).

(34).- J. Meynaud, S. Sidjanski: La Europa de los negocios Barcelona(Instituto de Ciencias Sociales.1968) - pag. 1. La Ordenanza Francesa 67-821 de Septiembre de 1967 ha creado los "grupos de interés económico" que de momento es unicamente una categoria de derecho privado.

(35).- D.B. Truman, cit. pag. 34-35, Eckstein, cit. pag.25.

(36).- G. Sartori. cit. (J. Ferrando, cit. pag.30).

- -

El Término " Presión " .-

Desde que Peter Odegard (37) introdujo el término de Grupo de presión, se ha discutido mucho sobre la conveniencia de este nombre. Algunos opinan (38) que no expresa la variada gama de actividades que realizan estos Grupos, que además resultan determinados por una acción que no es privativa de ellos, pues también "presionan" - el Gobierno sobre el Parlamento, la opinión pública sobre la Jefatura del Estado. Aún entendiendo "presión" en un sentido muy amplio, (39), el término expresa mal todas - las actividades de los Grupos que no solo ejercen presión en defensa de unos intereses particulares, sino también realizan una función de representación de esos intereses ante la estructura política, cumpliendo lo que Meynaud - denomina "actividad de reivindicación-representación" (40).

(37).- P. Odegard: Pressure Politics: The story of anti-saloon League. N.York. (Octagon Books. 1966). Pag. VII y capítulo 10. Primera edición en 1928.

(38).- M. Prelot. La Science Politique. Paris (LGLJ. 1961) pag. 10.

(39).- "La actividad de presión consiste en los actos de cualquier naturaleza realizados para influir en el comportamiento de los gobernantes". J. Meynaud: Visión general de los Grupos de presión Italianos, en RICS. IV (1964). pag. 272.

(40).- J. Meynaud: Nouvelles études, cit. pag. 130. Ver los comentarios de la redacción de TM sobre el tema. Vol. 4 (abril-junio. 1960). pags. 43-65, (julio-sept. 1960) pag. 13-33. (Octubre-diciembre. 1960). pag. 103-112.

Sin embargo muchos se resisten a aceptar otra denominación porque entienden que se ensombrecería la autentica función de estos Grupos: Presionar sobre los órganos públicos.

En realidad la etiqueta "Grupos de presión", es preferida por muchos para calificar negativamente la actividad de estos Grupos que consideran perturbadores de la normalidad política. El problema consiste sin embargo en determinar en virtud de que criterios se puede caracterizar una actividad política como "buena" ó "mala", para poder prohibir aquellos grupos que se desarrollan en esta última. Muchos de los autores que consideran los Grupos de presión como algo patológico están influidos por "el planteamiento clásico que parte de la presunción de que los órganos de decisión política se orientan siempre como agujas magnéticas, hacia el norte del bien común, desviándose a veces excepcionalmente de su rumbo ante las solicitudes de los intereses particulares"(41).

A la luz de las investigaciones del último cuarto de siglo estas afirmaciones resultan difícilmente sostenibles.

(41).- F. Murillo Ferrol. Estudios de Sociología Política. Madrid (Tecnos.1963). pag. 345.

Por último se achaca al término de presión el connotar ante la opinión un carácter peyorativo, con lo que pierde neutralidad y hace difícil que el investigador aplique esta denominación a aquellos Grupos que considera según su particular punto de vista, beneficiosos. Esto - resulta evidentemente cierto en España donde la expresión "Grupos de presión" es continuamente utilizado desde todos los campos para descalificar a cualquier enemigo actual o potencial. Así pues resulta difícil eliminar esta impresión cuando se habla de los Grupos de presión. Sin embargo, los términos científicos no tienen por qué cargarse de los contenidos del lenguaje corriente. Nosotros aceptaremos el término por ser el que resulta más corriente en la bibliografía actual, indicando desde el principio que estos Grupos no solamente "presionan", sino que - establecen un conjunto de relaciones mucho más completas con las estructuras políticas (42). Sin embargo no deja de ser cierto que una buena parte de la actividad de los Grupos de presión está realizada buscando exclusivamente de la estructura política beneficios particulares.

(42).- S.K.Bailey: Congress Makes a Law. N.York (Columbia - University Press. 1950), describe prolijamente estas relaciones de doble sentido entre grupos y estructuras legislativas.

C A P I T U L O I I .

CARACTERISTICAS DE LOS GRUPOS DE PRESION ECONOMICOS EN ESPAÑA

- I.- El Universo económico del País.
- II.- Factores subjetivos: La cultura política.
 - 1).- La concepción del interés público
 - 2).- La función del Estado.
 - 3).- Juicio de los políticos y funcionarios.
- III.- Actitudes ante la competencia y la colaboración mútua.
- IV.- Relaciones industriales.
- V.- La opinión pública y las actividades de los grupos.

La estructura de la presión en España.-

El número, la organización y las características de los Grupos en cada país se encuentran condicionados - por la sociedad en su conjunto y el modo como los sujetos perciben el mundo que les rodea. No pretendemos fijar - ahora un cuadro completo de todas las variables que afectan a la organización y actividad de los Grupos, sino -- únicamente en la sociedad española enunciar aquellas que influyen de un modo más determinante en la estructura(1) de las relaciones grupos-Administración Pública en España, tratando de fijar el alcance y sentido de esta influencia. Vamos a considerar el universo económico del país, su cultura política, las actitudes de los Grupos frente a la - colaboración mútua, el carácter de las relaciones industriales, y las actitudes frente a la opinión pública.

(1).- Se usa aquí el término estructura en el sentido de R. Aron: "La estructura designa el carácter propio de las relaciones reciprocas de los elementos en su conjunto. Lo esencial es pues determinar cuales son estos elementos, qué relaciones reciprocas existen entre ellos y que conjuntos forman". R. Aron "Notes - sur l'a Structure en Science Politique". en R. Bastide(Editor). Sens et usages du terme structure, La Haya(Mouton.1962).pag.108. La estructura es por ello algo distinto de la organización que indica la posición de los elementos en un conjunto sin atender a las relaciones que se establecen entre ellos, La estructura consiste precisamente en estas relaciones. Cfr.J.Piaget, Le Structuralisme, 2^a.edic.Paris (Presses Universitaires de France.1968).

Conviene advertir sin embargo que es arriesgado afirmar que estas conclusiones puedan ser aplicadas - validamente a la totalidad de los grupos económicos españoles. Las acusadas diferencias de todo tipo entre las diversas regiones y clases sociales españolas, la falta de integración en el interior de los grupos industriales y obreros del país, las divisiones entre los sectores urbano y campesino, el rápido crecimiento de la urbanización en los últimos años, el bajo grado de organización de muchos intereses, la separación frecuente entre organización formal y poder efectivo, y sobre todo la debil comunicación política y social ha conducido a afirmar la existencia de " ocho Españas ", (2), lo que obliga a emplear con muchas reservas las afirmaciones referidas a todo el ambito nacional, sean respecto a grupos de empresarios, obreros, consumidores e incluso la propia Administración Pública.

(2).- J.J. Linz. A. de Miguel: " Within-Nation differences and comparasions: The eight Spains", en RL.Merrit S. Rokkan: Comparing Nations:New haven(Yale University Press.1966).Pags.267-319. Idem: Los Empresarios y el Poder Publico en España.Madrid(Instituto de Estudios Políticos.1966).Pags.3-16.

El Universo Económico del País.-

Desde el punto de vista económico España se cacteriza en términos muy generales por carecer de fuentes de riqueza importantes y estables. Amplias extensiones de suelo nacional son improductivas, las fuentes energéticas son escasas, la infraestructura se encuentra subdesarrollada en muchos sectores. En el nivel actual mundial las instalaciones industriales resultan con frecuencia anticuadas y ninguna empresa española se encuentran entre las 100 primeras del mundo (3). Según datos recientes el 99% del censo industrial está constituido por -- empresas de menos de 500 obreros que ocupan el 60% de los trabajadores del sector y producen un 60% del resultado -- total (4). En servicios la situación es parecida, con un nivel económico aún más bajo en la agricultura dividida entre minifundios improductivos y latifundios en bajo -- rendimiento.

(3).- IE. Dossier nº15. (Noviembre 1969). pag.169. R. Tammes. Estructura Económica de España. 4º Edic. Madrid (Guadiana de ediciones.1969).

(4).- IE(28.VI.1969). No existen cifras suficientemente seguras. Las citadas estan tomadas de un estudio - elaborado por la Junta Intersindical de la pequeña y mediana empresa sobre datos del Instituto Nacional y del Servicio Sindical de Estadística, lo que permite pensar que hayan sido "orientados" para aumentar el poder económico y social del grupo. Pero con todo no deben de estar muy lejos de la realidad.

El ahorro es muy escaso y está acaparado casi en su totalidad por la Banca y las Cajas de Ahorro; el mercado de capitales se encuentra muy poco desarrollado con lo que las empresas, sobre todo aquellas no conectadas con los grandes Bancos, se enfrentan con dificultades de financiación.

La propiedad de los resortes de la economía española se han mantenido durante años en muy pocas manos. La situación se inicia con la industrialización en la segunda mitad del siglo XIX. Con el bajo nivel de renta nacional existente en esos momentos y la enorme desproporción en sus distribuciones, solamente un sector muy limitado de la población pudo beneficiarse de los inicios del proceso industrializador. Esta disparidad de oportunidades se fué acentuando con el tiempo pues los beneficios de las primeras inversiones aumentaron aún las desigualdades en la distribución de la riqueza. Los mismos capitales organizaron los primeros Bancos, con lo que además de facilitar sus propias inversiones, pusieron las bases para dominar la mayor parte de toda la economía del país. El número de personas intervinientes en este proceso era, comparado con el censo total del país relativamente escaso, con lo que muy pronto se estableció una profunda red de relaciones mutuas, que el paso del tiempo fortalecía inexorablemente, (financiación común, explotación compartida de nuevas fuentes de riqueza, "política de matrimo-

nios" etc.). Las conexiones eran especialmente intensas dentro de los sectores geográficos limitados como Cataluña, Vizcaya y Asturias. Así los Gandarias, Churruca, Arteche, fuertemente conectados entre sí mantienen en sus manos las minas de carbón, las siderúrgicas, las navieras y los bancos. Otro tanto ocurre en Asturias con unas cuantas familias: Tartiere, Lohring, Herrero, etc.(5). El poder económico de cada familia suele comenzar con una industria independiente - hierro, etc.-para pasar después a la participación con otros capitales en la explotación de los nuevos sectores - siderurgia, electricas, transportes, empresas comerciales, etc - para terminar creando Bancos que suelen agrupar en sus Consejos de Administración a representantes de todas las grandes familias regionales (Bancos de Bilbao, Vizcaya, Asturias, Herrero, - Bancos Catalanes, etc.). Este entramado se fortalece cuando la Restauración va integrando en sus estructuras políticas a las cabezas del "orden económico", Ministros, Parlamentarios, y sobre todo nuevos títulos de nobleza (Bolarque, Mieres, Santa Barbara, de Lugones, etc.). (6).

(5).- L. Adaro, Ruiz-Falcó; 150 años de la sidero-metalúrgica asturiana. Gijón (Cámara de Comercio.1968) pag. 75-237. F. Aramburu y Zuloaga: Monografía de Asturias. Oviedo (1899).pags.308-310.

(6).- M. Tuñón de Lara; Historia y Realidad del Poder.- Madrid(Edicusa.1967).Pags.78-83 y 120-123.

La trascendencia política de este hecho será importante y se alargará hasta nuestros días (7).

Esta conexión entre las fuerzas de poder de la economía española han actuado casi exclusivamente como mecanismo de defensa del Statu Quo (eliminación de la competencia, repartos de mercado, etc.). No podemos detenernos aquí en detalles sobre este aspecto; nos interesa destacarlo únicamente porque en cualquier momento en que los desarrollos técnicos, la competencia extranjera o el incremento de la demanda ponen en peligro esta situación, los grupos empresariales españoles tratan de utilizar los poderes públicos como defensores de esta situación.

Durante un largo periodo de tiempo, que aún no ha sido cerrado, las empresas españolas han sido dirigidas por ingenieros. La ingeniería se formaba con los hijos de los propietarios industriales que integraban aquellas minorías de españoles que podían costear los gastos del largo periodo de estudios previo al ingreso en las Escuelas de Ingeniería dirigidas por cada cuerpo. Así se perpetuaba la situación.

(7).- R. Tamames. La lucha contra los monopolios. Madrid (Tecnos.1966). Las interconexiones entre Banca privada y sectores básicos (pag.347.cuadro nº.3), y en los sectores básicos entre sí (pag.435.cuadro.nº.12), son anteriores lógicamente a la Ley 31/1968 de 27 de Julio (incompatibilidades bancarias). No ha transcurrido suficiente tiempo para juzgar los resultados de la Ley, pero otro instrumento creado para atacar esta situación - el Tribunal de Defensa de la Competencia, se ha mostrado inoperante. Jfr:F.Sanchez Calero: El Proyecto de Ley de las Practicas Comerciales restrictivas de la competencia en RDM.XXXV.88 (Abril-Mayo.1963).pags. 307-322.

han sido descritas con frecuencia por los entrevistados.

"Una de las causas de la situación de la industria fué para mí la falta de una ingeniería dinámica y progresiva; Los ingenieros tenían una especie de monopolio - salían muy pocos y por -- ello no había posibilidades de elección -. Al tener asegurado su modusvivendi no se preocupaban de estar al día" (8).

"Tengo la impresión de que la culpa - de todo esto son unas personas que han sido divinizadas en este país. el Ingeniero considerado como hombre que lo - podía todo, sin tener visión de conjunto de la empresa, de las relaciones humanas con un paternalismo desorbitado.(9).

Toda esta situación se mantiene a lo largo del siglo XX. Al mismo tiempo que se refuerzan los lazos familiares y aumentan las explotaciones en común, la no separación de propiedad y gestión obstaculiza la modernización de las empresas. Habitualmente los puestos directivos de estas pasan de padres a hijos y nietos, independientemente de las condiciones personales de los herederos. Esta práctica ha comenzado a quebrarse muy recientemente pero aún continúa extendida.

(8).- Entrevista nº 14

(9).- Entrevista nº 12.

Los miembros del cuerpo pertenecientes a estas "grandes familias", mantenían el control de acceso a esas profesiones, y a su vez el dificultísimo acceso exigía varios años de preparación lo que impedía a buen número de estudiantes carentes de medios económicos la entrada en la profesión. Además de proceder de la misma clase social que los propietarios de los resortes económicos, el ingeniero se encontraba, comparado con la situación de la técnica en otros países en un bajo grado de formación. El -escaso número de ellos eliminaba la competencia con lo que se perdía así un estímulo de mejora. El carácter elitista del cuerpo aureolaba a sus miembros de un prestigio mítico que hacía muy difícil la crítica de sus decisiones o la admisión de consejos incluso de eminencias extranjeras. Esta situación de preeminencia impedía el trabajo de equipo en las funciones directivas, y facilitaba el entendimiento de la empresa desde una visión autoritaria en la que todos los escalones debían limitarse a cumplir las -órdenes que emanaban de la cabeza. El desarrollo industrial se reforzaba porque las funciones técnicas y gerenciales eran realizadas por las mismas personas pues no existían otras. Así se produjo una organización empresarial raquítica, incapaz de irse adaptando a las necesidades económicas de los nuevos tiempos, Todas estas circunstancias

"Hace unos días vinieron a ofrecerme un puesto en un Consejo de Administración para sustituir a mi padre, yo les dije que consideraba que los puestos del Consejo no son heredables. Acababa de morir el Presidente y su puesto había sido cubierto por un familiar - suyo, pero esto tiende a desaparecer" (10).

El resultado de todo ello es la existencia de una tupida organización que a través de vínculos variados¹simos mantienen entre sus manos una buena parte de los resortes de poder de la vida social económica e incluso política del país (11).

Así pues la carencia de recursos económicos valiosos, el subdesarrollo técnico y gerencial, la endeblez del mercado de capitales crea una situación general de debilidad que necesita ser permanentemente defendida.

(10).- Entrevista nº 5. L. Adaro y Magro: Los carbones nacionales y la Marina de Guerra. Oviedo.(1912) - pags.142 y 22.

(11).- C.A. Brady. Business as system of Power.N. York. (Columbia University Press.1943). Plantea su conocida teoría del poder política de las grandes sociedades, analizando los casos de Italia, Francia, Alemania y Japón. Sus conclusiones han sido muy discutidas.

- -

Desde el principio se intenta dominar el mercado, eliminar la competencia, fijar los precios, etc., es decir, defenderse mediante acuerdos privados entre los empresarios. La complejidad creciente de la economía y la frecuencia de las situaciones de crisis exige una cantidad de medios que los recursos privados no pueden soportar. Por otra parte los acuerdos entre particulares carecen de obligatoriedad suficiente para ser impuesto a las partes en todo caso y con frecuencia son incumplidos. Como consecuencia de todo ello resulta inexorable el recurso al Estado para que ayude con sus medios a las iniciativas privadas e imponga con su fuerza las reglas del juego. " La estructura de las industrias de base es extraordinariamente anticuada, los cuadros de mando se han cubierto normalmente por tradición familiar o por vinculación económica ..., jamas se han planteado con suficiente claridad el esfuerzo que se requería para poner las empresas en orden ... además están descapitalizadas ... lo que ha motivado que para la industria del acero por ejemplo toda la financiación tenga que ser hecha por el Estado - (12). Otro tanto ha ocurrido con la casi totalidad de los sectores productivos del país.

(12).- C. Boada, Conferencia en el círculo de economía - de Barcelona en LAEC, nº 580. (26-4-1969). pag. 42-43. Cfr. También P. Durán Farell, en LAEC, nº 572 (1.3 1969). pg. 13.

A los problemas económicos y financieros se ha unido la necesidad de cortar la competencia extranjera - (Aranceles, cupos de importación, etc.) que constituirá un objeto de presiones continuas por parte de los -- empresarios españoles sobre las autoridades competentes. El recurso al Estado se incrementará notabilísimamente -- por el abandono de la política de autarquía a finales de los años 50 y el simultaneo desarrollo del comercio mundial. La presión sobre los poderes públicos pasa de esta forma a ser habitual en la actividad de las empresas españolas.

Del estudio del grado de concentración y monopolio en los diversos sectores económicos del país, se ha deducido en ocasiones, más o menos explícitamente el índice de "poder político" de los grupos empresariales (13) Esta parece una generalización exagerada; no tiene suficientemente en cuenta las posibilidades de la acción del Estado, e identifique poder potencial y poder real..Las Autoridades públicas pueden al menos en teoría anular en buena parte del poder de estos Grupos que en todo caso -- resultará de una gama más compleja de variables.

(13).- R. Tamames: La Lucha. Cit.

Junto al grado de concentración económica hay que estudiar la capacidad de una actuación en común, la existencia de fines idénticos, la competencia entre los diversos sectores, la frecuencia de la acción sobre los poderes públicos, etc. etc.,. "El poder potencial no es " necesariamente real (14). Para determinar de modo más cui dadoso el poder efectivo de los Grupos de presión empresariales, es necesaria continuar considerando algunas va riables de caracter subjetivo que condicionan la efectividad de la " presión ". (15).

(14).- J. J. Únz. A. de Miguel: Los Empresarios, Cit.pag. 117.

(15).- J. La Palombara. La confindustria e la politica - in Italia, en TM, 4(octubre-diciembre.1961)pags. 3-16.

- - -

Factores Subjetivos de los Grupos: La Cultura Política.-

Empleamos aquí este concepto en el sentido de G.A. " Almond y Verba" el término cultura política se refiere a orientaciones políticas: actitudes hacia el sistema político y sus varias partes y actitudes hacia el rol de cada uno en el sistema"(16). "La cultura política forma como el ambiente dentro del cual se desarrolla la actividad política de los diversos participantes que influye en sus juicios, condiciones y decisiones, y determina las diversas formas de actuación. Es la distribución de las distintas orientaciones de los ciudadanos -- hacia los objetivos y sujetos políticos (17). La combinación de las varias formas de orientaciones y los distintos objetos políticos dá lugar a los diversos tipos "puros" de cultura política: " parroquiana" de subditos y de participantes.

(16).- G.A. Almond, S.Verba; The Civic culture, 2ª edic. Boston(Little Brown and Co. 1965)pag,14.

(17).- S.Verba, el estudio de la Ciencia Política desde la Cultura Política. en REP, nº 138 (Nov-Dic.1964) pag. 5-51.

El tema de la cultura política no necesita ser tratado aquí en una exposición detallada, nos interesa únicamente poner de relieve aquellas particulares orientaciones de los sujetos integrantes de los grupos de presión que condicionan su actividad política, impulsando - su nacimiento, eligiendo sus objetivos e imponiendo un - especial modo de realización (18). De los diversos objetos que pueden ser aceptados por las orientaciones de los ciudadanos vamos a analizar en este apartado solamente tres. Las específicas concepciones de estos tres factores por parte de los miembros de los grupos de presión han resultado ser de especial importancia en la determinación de la actividad de estos en España; estos tres objetos son:

1) - el interés público. 2) - los fines del Estado. 3) - los sujetos de las funciones públicas.

(18).- S.H.Beer. The Analysis of Political system¹, en - S.H.Beer, A.B.Ulam: Patterns of Government: The - Major Political systems of Europe, 2ª Edic. N. York (Random House.1967).pags.32-44. G.A.Almond: Comparative political systems, en JP , XVIII-2 (1956) pag.8-9.

(1).- La concepción del interés público.(19).

El punto 5º de la Ley fundamental de Principios del Movimiento Nacional establece que los "intereses individuales y colectivos han de estar subordinados siempre al bien común de la nación", sin definir este concepto - ni indicar la forma en que es determinado en cada momento concreto. El apartado siguiente sigue diciendo "las entidades naturales de la vida social, Familia, Municipio y Sindicato son estructuras básicas de la Comunidad Nacional. Las Instituciones y Corporaciones de otro carácter que satisfacen exigencias sociales de interés general deberán ser amparadas para que puedan participar eficazmente en el perfeccionamiento de los fines de la Comunidad Nacional". La Ley constitucionaliza así las funciones políticas de tres importantes grupos y parece indicar que, el bien común pues, lógicamente debe de entenderse ha de constituir el fin de la "comunidad nacional", - resultará de la integración de los fines parciales de los distintos grupos o estructuras básicas de la comunidad.

(19).- El concepto de interés público, bien común, etc. plantea muchas dificultades. Cfr. L. Sanchez Agesta. Principios de teoría política. Madrid, (Editora - Nacional 1967). pags. 146-157. C.J. Friedrich (Edit). The Public Interest. N. York (Atherton Press. 1966).

Este principio, aplicado a la legislación ordinaria dentro de un contexto con intensos sentimientos corporativos y fuertes intereses privados, ha dado lugar a una creencia que, analizada en sus ultimas consecuencias entiende el interés colectivo como la maxima potenciacion de cada uno de los intereses sociales. No nos interesa aquí la discusión teorica del principio; sino unicamente las consecuencias que ocasiona al ser interiorizada por los funcionarios y los miembros de los grupos de presion. Numerosas leyes declaran en la exposicion de motivos o en sus articulos programativos la "finalidad de fomentar en bien comun". La realización practica de estos objetivos se concreta con mucha frecuencia en el fomento de los intereses privados -subvenciones, facilidades, ayudas- e incluso en una actuación del Estado para "suplir la insuficiencia de la iniciativa privada" (20) . Esta legislacion ha ido creando unas actitudes específicas en los funcionarios, que como veremos interpretan frecuentemente su misión como un servicio a los intereses que deben reglamentar. y en los grupos, para los que tratar de hacer valer sus intereses ante la administracion publica se identifica en su mente con la búsqueda del interés general de la nación.

(20).- Existen numerosos ejemplos, entre otros el I y II plan de desarrollo. (leyes 194/1963 de 28 de diciembre y 1/1969 de 11 de febrero).

Esta actitud en ambas partes ha facilitado el el establecimiento de una variedad infinita de formas de participacion de los intereses privados en la gestion de los asuntos publicos y a su vez estas prácticas refuerzan aquella actitud con lo que el tiempo significa un fortalecimiento continuo de ambas. La identificacion interés público-interés particular se produce tambien en las actividades económicas del Estado (empresas nacionales) cuyos hombres se consideran servidores automáticos del bien general simplemente por que la propiedad de la empresa es controlada por el Estado "no hay que perder de vista que está en juego el interés nacional", puesto que esta empresa no busca el interés particular sino el interés de todo el país" (21). Este sentimiento justifica las presiones más descarnadas por parte de las empresas públicas.

Esta situacion se completa con la casi total inexistencia de Grupos que defiendan el interés de la comunidad en su conjunto (clubs de pensamiento político, prensa independiente) los que hemos denominado grupos de actitud o de promoción. (22)

(21).- Entrevista nº 13.

(22).- Cuando hablamos de grupos de actitud o de promoción noa referimos a grupos "de interés político", aunque este interes considere la comunidad en su conjunto. No se incluyen aquí los grupos de fines exclusivamente religiosos -numerosos en España- en la medida en que no tienen "interes publico". L. Sánchez Agesta opina que el Movimiento Nacional puede ser considerado un grupo de promoción, Cfr, en ND, XXXII (26.4.70) pg. 4.

Con lo que rara vez el interés general aparece nítidamente delimitado y puede ser fácilmente sentido por los ciudadanos, Este vacío es automáticamente cubierto - por las opiniones individuales o de grupo que casi inconscientemente consideran que lo que es beneficioso para ellos lo es también para toda la nación.

Como consecuencia de todo ello el recurso al Estado aparece ante la consideración de los grupos como una actividad normal. Las posibles vacilaciones que pudieran imponer el sentimiento de estar buscando un interés egoísta por encima del bien de la comunidad, son vencidos por la convicción absoluta de que se está sirviendo a la nación. Desaparece así uno de los límites más importantes que pueden existir a la actividad de los Grupos: La consideración de la existencia de un interés público por encima de los intereses particulares que significará una cierta oposición al menos en el interior de los individuos a las presiones en favor de los intereses particulares. Al mismo tiempo se legitima la actividad política de los grupos ante la opinión de sus miembros, puesto que esa actividad no solo es deshonrosa o poco confesable, sino que significa un bien para todos (23).

(23).- Eckstein. Cit. pag. 27.

La consecuencia de todo ello será la enorme ex tensión e intensidad de las presiones de los grupos tanto desde fuera de la estructura gubernamental como en el interior de la misma (empresas nacionales, servicios administrativos, etc.).

(2).- Concepción de la fundación del Estado.-

La conclusión lógica de todo lo anterior es que la función del estado debe consistir primordialmente en la defensa y promoción de su caso, de las actividades privadas. Este es un programa constantemente recordado - incluso desde la Administración Pública.

"Lo que yo echo de menos, como Ministro totalmente abierto al dialogo y a cualquier iniciativa es el aguijoneo de los empresarios. A mi todavia no se me ha - acercado un grupo de empresarios que me dijera pongamos por caso: Mire Vd, hay una serie de problemas pendientes ... por qué no trabajamos juntos a ver que conclusión posible podemos encontrar?"
(24).

(24).- D. Jesús Romero Gorria. en la MEC nº 588 (21.6.1969) pag. 20.

Logicamente la repetición de este principio es mucho más frecuente por parte de los grupos aumentado en intensidad según la fuerza con que el Estado pretende - atacar la situación de los intereses privados. Ante un proyecto de Ley fuertemente ~~reform~~ador o la amenaza de una nacionalización por ejemplo, llega a decirse que tal medida es anticonstitucional en cuanto ataca a la iniciativa privada o a la capacidad de operar de la persona humana que se encuentra protegida por las Leyes Fundamentales (25).

Sin embargo, estos enfrentamientos, aunque pueden llegar a ser violentos, resultan excepcionales al lado de una casi continua armonía de fondo por debajo de - los choques débiles o puramente formales. Con frecuencia se llega a una intensidad absoluta de puntos de vista obtenida normalmente porque el Estado apoya sin condiciones la iniciativa privada.

(25).- Enmienda del Sr. Gibernau Beltran a la Ley de "incompatibilidades bancarias".

"Tengo que agradecer que en todo momento haya existido una ejemplar - compenetración y una identidad de - objetivos entre la Administración - y UNESID " (26).

"La Ley de 19 de Julio de 1944 establece una autentica acción concertada entre el sector minero y la Administración Pública ... que procura las mayores garantías y facilidades al desarrollo de la iniciativa privada " (27).

Esta instrumentalización del Estado es mantenida al mismo tiempo que se declara repetidamente los Organismos Públicos no deben intervenir en la vida económica, dejando a los grupos que actúen en completa libertad. Pero esta afirmación es diariamente desmentida por la conducta de los grupos que piden incesantemente subvenciones, establecimiento de aranceles, ayudas de todo tipo.

(26).- Director de UNESID. en UIS, nº 1 (Enero 1969) pag.9

(27).- Director General de Minas y Combustibles. Informe Técnico sobre la posible Ordenación del sector -- hullero Asturiano. Madrid.1963(Mecanografiado pag. 3).

- -

Una vez más la vida de los grupos transcurre - en un doble plano, el de las declaraciones y aquel de los hechos. Primero se pide la ayuda del Estado para salir de las dificultades, más tarde se le culpa de las desgracias, sea por que se le achaque un intervencionismo excesivo - o una ayuda insuficiente. Otras veces cuando la ayuda del Estado ha sido ofrecida se justifica más tarde el no haberla aceptado por "entender las empresas que comprometerían su libertad de acción" (28).

La tendencia a descargar sobre el Estado las responsabilidades de la mala situación económica está ampliamente extendida y aflora a la menor oportunidad. La actitud patronal revela una contradicción evidente. Por una parte se defiende el liberalismo económico y la libertad de acción de la empresa, pero esto no es obstáculo para - acudir continuamente al Estado, sobre todo en momentos - de dificultades; cuando el mal trance pasa, se reclama - inmediatamente la recuperación de la libertad.

(28). Idem. Pag. 23.

" Anteriormente nosotros hemos tenido frente al Estado una actitud que tenía a considerarle como un "bombero" al que hay que pedir ayuda cuando -- existe un peligro para que nos saque de el. Quizá por que no comprendíamos la función del Estado o por que no sabíamos a donde quería ir. Esta mentalidad creo que ha cambiado: Hoy día las industrias de cabecera que -- ser industrias nacionalizadas por que toda la economía del país gira alrededor de ellas... pero además la reestructuración de ambos sectores de la economía española solo puede ser realizada por la Administración ... "

(29).

Los empresarios jóvenes tienden a aceptar con más facilidad la intervención de la Administración Pública en la vida económica, aceptan esta realidad como hecho normal y duradero, y por tanto muestran una mayor tendencia a establecer relaciones con ella de forma más abierta y permanente.

(29).- Entrevista nº 8.

Aunque esta no es una actitud sin excepciones, resulta destacada tambien desde la Administración Pública (30).

Esta actitud dará lugar muy probablemente a un aumento de las relaciones grupos-Administración Pública, impuesto por la propia evolución económica, pero tambien a una mayor exigencia de cumplimiento de los compromisos contraídos con el Estado, en cuanto se admite que este - tiene tambien una función que cumplir. Resultará probablemente una mayor claridad en las relaciones y por tanto un más facil control. Esta actitud puede estar representada por las palabras de uno de los más dinámicos de los - empresarios jovenes:

(30).- "Existe una mayor facilidad en las negociaciones - con la Administración Pública por parte de los -- empresarios más jovenes, aunque, aunque hay de to do," Entrevista. nº 30.

" La estructura de mi actitud se concreta en dos vertientes principales: una es la de aplicar todo mi esfuerzo personal en la industria; otra es la de aprovechar toda ocasión para - así llegar a la Administración Pública con nuestras preocupaciones" (31).

Sin embargo, no está aún suficientemente demostrado que esta sea una opinión claramente dominante. Lo más probable es aventurar variaciones en función de la - edad, tamaño de la empresa, sector económico y situación financiera, etc. En la medida en que esta posición llega a ser mayoritaria cabe esperar un aumento de las presiones de los grupos, pero también un control mutuo y una - mayor publicidad en las relaciones, quizá el paso del -- "viejo lobby" de "mala conciencia" y "actuaciones ocultas" al "nuevo ~~z~~lobby", que considera una actividad ordinaria sus relaciones con la Administración Pública y se siente obligado a cumplir los compromisos adquiridos con ella - (32).

(31).- P. Duran Farrell, Cit. pag. 12.

(32).- La distinción entre "Old Lobby" y "New Lobby" es de E. Pendleton Herring: Groups Representation before Congress. Baltimore (Hopkins Uneiversity Press 1929). pags. 30-41 y 59-61.

- -

(3).- Juicio de los Políticos y Funcionarios.-

Las distintas orientaciones de los grupos hacia los funcionarios "técnicos" o "políticos", influye de modo determinante en la elección del órgano ante el que se presentará la presión. Los grupos españoles participan de la opinión general en otros países de valorar más positivamente a los técnicos que a los políticos. Diversas causas explican este sentimiento. La actividad política está mal considerada en amplios sectores de la clase media española y quizá en otras clases; se la identifica con el "juego sucio, la zancadilla, la hipocresía y la falta de seriedad". Desde el punto de vista empresarial el político se asocia frecuentemente a la idea de demagogia en cuanto pretende objetivos o planes que con frecuencia no encajan bien dentro de los planteamientos exclusivamente económicos. La experiencia de muchos aspectos de gestión de la Administración Pública sobre la economía del país da una cierta razón a estos pensamientos. Pero la aversión a la política es más honda; esta exige el riesgo, la actuación pública y la asunción de responsabilidades, acciones visceralmente repudiadas por la mayor parte de la "burguesía de los negocios".

- -

" Cuando se plantean las elecciones en las Secciones Económicas de los Sindicatos el primer problema es en contrar a alguien que quiera ser -- Presidente: Aquí nadie quiere asumir responsabilidades, todo el mundo prefiere pasar inadvertido" (33).

Así de modo casi insensible el hombre de la - empresa privada pasa a apreciar al técnico con el que le une una serie de cualidades comunes: el gusto por los planteamientos concretos, la huida de los programas amplios, la facilidad de entendimiento de los problemas técnicos, el aprecio por las actuaciones "calladas y eficaces" - fundamentadas en la racionalización de los datos. Todo - ello impulsado por la comunidad de intereses y puntos de vista impuestos por la semejanza de posición económica, educación, etc. El aprecio por los técnicos lleva aparejado una infravalorización simultanea de aquellas personas que no son técnicas. Así se considera menos a los Ministros, Subsecretarios, Presidentes de Sindicato y otros cargos desempeñados por los políticos.

(33).- Entrevista nº 5.

Incluso las Direcciones Generales de los minis
terios económicos - Comercio, Industria, Hacienda y Comi
saría del Plan de Desarrollo - son considerados como polí
ticos por el simple hecho de estar dirigidos por profe
sionales un poco alejados de la especialidad del interesa
do.

" Incluso los Directores Generales son
técnicos, lo mismo ocurre con los Dele
gados del trabajo, por lo que subordi-
nan totalmente los intereses técnicos
a los políticos"(34).

Es decir, muy frecuentemente los hombres de la
empresa privada desprecian calificando de políticos a to
do funcionario que no tenga una formación muy similar a
la suya. Esta circunstancia predispone a ejercer la pre
sión sobre los puestos de la Administración Pública desem
peñados por técnicos, fundamentalmente a aquellos infe-
riores a la Subsecretaría. Este hecho, que será explicado
detalladamente más adelante, no es resultado únicamente -
de la actitud que señalamos, pero esta influye notable-
mente.

(34).- Entrevista n0 6.

- -

La facilidad de comunicación de los representantes de los grupos con los servidores de la Administración Pública que controlan su actividad se apoyan también en la sutil repugnancia que estos tienen por los políticos. Con mucha frecuencia cuando un funcionario o un profesional formado en la actividad privada son elegidos para un importante puesto de la Administración Pública justifica su aceptación de una actividad mal considerada a los ojos de los de su clase anunciando que viene únicamente a desempeñar una "función técnica". A pesar de la intensísima campaña de opinión pública que en los últimos años se ha lanzado contra los "tecnócratas", rara vez alguno de los así denominados se ha defendido autocalificándose de "político". Las dos actitudes confluyen para facilitar un trato íntimo y permanente entre funcionarios y hombres de los grupos .

-

Actitudes ante la Competencia y la Colaboración
mútua.-

Hemos citado anteriormente una serie de circunstancias objetivas que condicionan la conducta de los grupos de presión económicos en el sentido de facilitar sus actuaciones en común: relaciones económicas entre las -- empresas, conexión por intermedio de Bancos, contactos - geográficos o familiares, etc. De estas relaciones no se encuentran exentas las empresas estatales, que cada vez más se conectan de muy variadas formas con los intereses económicos privados y participan en los grupos de presión comunes para defender intereses del sector, acuerdos económicos para la distribución del mercado etc. (35). Las consecuencias políticas de este fenómeno serán estudiadas en detalle más adelante.

(35).- El fenómeno no es exclusivo de España, sino que se produce en otros muchos países a medida que las empresas estatales aumentan su actividad. Así en un sistema tan socialista como el sueco, la empresa nacional de actividades mineras (SAF) forma parte de la organización patronal LKAB.

Nos interesa destacar ahora que, como repetidamente han puesto de manifiesto la casi totalidad de nuestros entrevistados, esta amplia concentración y relaciones de los intereses económicos de las empresas españolas, es utilizada como hemos indicado en la casi totalidad de las ocasiones exclusivamente en un sentido defensivo, esto es más amplias y positivas, pero no suele ser muy útil a la hora de plantear presiones.

La defensa de la situación se realiza de múltiples formas, la más sencilla de las cuales y la más -- empleada, es la concentración horizontal con objeto de poner de acuerdo a todas o una buena parte de la oferta de un sector o de una serie de sectores próximos. El monopolio efectivo de oferta en España es muy elevado en una serie de importantes sectores (papel, azúcar, acero, etc.). Esta concentración suele dar lugar a la fijación de precios mínimos, el reparto de mercados, la organización de centrales de venta como la ya desaparecida Central Siderúrgica de Ventas S.A., que integrada por los principales productores de acero constituyó desde 1907 "un verdadero monopolio de oferta. La tendencia por dominar el mercado se continua por la presión sobre el Estado buscando la subida de los aranceles, la limitación de

importaciones y el establecimiento de precios políticos. De esta forma una actitud económica genera necesariamente una gravitación sobre el aparato estatal produciendo el nacimiento y actuación de los grupos de presión. El proceso puede ser ilustrado por miles de ejemplos diarios. El Presidente del Comité Ejecutivo de UNESID, describe - así el nacimiento de este grupo.

" El desarrollo económico precisa de un clima de estabilidad, con objeto de evitar que se produzcan -- desajustes perniciosos que pudieran perjudicar una sana expansión de la economía. Es necesario que siendo el sector siderúrgico pieza clave de la actividad económica se garantice a las empresas consumidoras de productos siderúrgicos una fluidez de abastecimientos dentro de un mercado estabilizado. Finalmente la industria siderúrgica - necesita adquirir cuantiosas cantidades de materias primas cuyo suministro debe estar garantizado con anticipación - suficiente para evitar que unos costes excesivos por dificultades de programación, esterilicen la inversión realizada en el sector. Además de estas circunstancias "la falta de cohesión por el lado de la oferta que determina una pugna en los mercados con la consiguiente repercusión en los precios ... el aumento de las importaciones ... la - elevación de costes ... la no elevación de precios etc,-

produjo el nacimiento de UNESID que agrupa a 140 empresas siderúrgicas estatales y privadas, " y que tiene como finalidad " que se consiga evitar la ejecución de operaciones susceptibles de provocar perturbaciones en el mercado interior... la participación activa en el segundo Plan de Desarrollo y en el Plan Siderúrgico Nacional, la colaboración del ministerio en la marcha de la acción concertada " (36). En la última instancia lo predominante no es tanto el desarrollo de la producción, sino la supervivencia del estado quo. " En este tipo de situación hay que crear un clima que permita vivir a las empresas privadas " (37). La obtención de este " clima es el fin que se persigue a través del establecimiento de profundas interconexiones entre los empresarios y del recurso a la ayuda múltiple del Estado. Esta actitud de mantenimiento del "Statu Quo" mediante el dominio del mercado se manifiesta con idéntica claridad en los dirigentes de las empresas nacionales (38).

(36).- UIS nº 1 (Enero 1969), pags. 9-12.

(37).- Declaraciones de "Un inteligente ingeniero", en - A.B.C. (Suplemento Dominical) (22.11.68). El entrevistado se refiere concretamente al sector hullero, pero la opinión es compartida en otros muchos sectores).

(38).- Cfr. Declaraciones del Presidente del Consejo de Administración de Hulleras del Norte S.A., (HUNOSA) en LAEZ.nº.527(20.3.68).Pags.55-57.

Esta postura que ha sido calificada de "maltusianismo económico" (39), ha prosperado enormemente en el largo periodo de autarquía e intervención económica que siguió a la guerra civil, nacida por condicionamiento político y económicos pero prolongada por efectos de las presiones de los grupos. "Las grandes empresas se opusieron en muchos casos al levantamiento de la intervención por que en el fondo esta resulta muy cómoda. Yo si me lo impusieran ahora me haría la vida muy tranwquila. Vd. - vende, si suben los salarios suben los precios y además manteniendo unos beneficios, presionas políticamente todo lo que puedas para demostrar que estas perdiendo pero te mantienes comodamente" (40). Así aunque muy frecuentemente se achaca a la intervención del Estado la causa - del subdesarrollo en realidad esta intervención es deseada por los interesados, y por otra parte sectores similares que no han estado intervenidos tampoco han logrado fortalecerse .

(39).- J.J. Linz. A. de Miguel. Los Empresarios, Cit..

(40).- Entrevista nº 12.

Cuando la vigilancia estatal desaparece podemos observar como los grupos tratan de mantenerla de otras formas, o al menos logran un acuerdo entre ellos que impida o retrase el establecimiento de un mercado abierto (41). A partir de 1959, como veremos en detalle más adelante, los grupos empresariales han presionado de forma muy diversa para paliar los efectos de la liberalización económica establecida en aquellas fechas.

Esta actitud ante la competencia exige pues -- la intervención del Estado que mantiene en equilibrio de fuerzas y al mismo tiempo refuerza el aprecio subjetivo por la seguridad. Se produce así una mentalidad que arraiga fuertemente en los intereses privados e incluso en los servidores de la Administración Pública, lo cual dificulta el rompimiento del cerco, pues aunque las disposiciones legales cambien durante algún tiempo serán aplicadas por personas habituadas al estadio anterior.

(41).- "La idea de centralizar las compras de amoníaco - en una entidad que se encargaría además de equalizar (SIC) precios", podría ser un mecanismo que permitiera la transición desde la actual autarquía en materia de amoníaco a una actuación más abierta. en LAEC nº 139 (10.5.69).pag.37.

Esta actitud no es exclusiva del empresario es pañol, sino que Lipset la aplica a todos los países lati nos, " las clases industriales latinas mantuvieron duran te un periodo de tiempo mayor que sus equivalentes en el Norte de Europa, un sistema semi-feudal con marcado enfa sis en la economía familiar, en la estabilidad ... Esto - limitaba su actitud para sumir riesgos económicos o en- trar en competencia. La política de la burguesia se orien to al mantenimiento de la estabilidad de los negocios -- existentes (42).

La propiedad es considerada como fuente de se- guridad y de prestigio mientras que la quiebra constituye una tara social. Alfred Sauvy indica que el afan por la competencia exige una gran preocupación por el interés - social o una mentalidad un tanto primitiva (43).

(42).- S.H.Lipset; Sociedades desarrolladas y en vias de - desarrollo, en REP, no.139 (Enero-Febrero.1965) pag.13

(43).- A. Sauvy, La situation economique, en DS.Xv (1952) pag. 521, cit. por H.W. Ehermann, La Politique, cit. pag. 329.

De ambas cosas carece en términos generales el empresario español que tiende sobre todo a obtener la solidadaridad y el acuerdo entre los concurrentes para evitar los riesgos de la competencia.

Ahora bien, esta unidad entre los intereses -- empresariales más allá de la defensa de los intereses comunes frente a perturbaciones externas, es fragil y con frecuencia se producen tensiones a la hora de hacer cumplir los acuerdos, pues, de hecho no existe entre los -- empresarios conciencia de clase y perciben la realidad - de muy distintas maneras acusando las diferencias regionales, edad, nivel de renta, etc. Los datos de Linz y de Miguel reflejan una "fragmentación en el clima de las opiniones empresariales" (44). Consecuencia de ello es la dificultad de concluir acuerdos que signifiquen un gravamen para alguna de las partes y la continua ruptura de los - convenios adoptados incluso en beneficio de todos: la experiencia avala casi diariamente esta afirmación. El proprio Ministerio de Industria ha achacado las dificultades del sector siderúrgico a la insolidaridad de los empresarios que vendían por debajo de la tarifa acordada; otro ocurrió con el cemento en época de exceso de demanda, -

(44).- J.J. Linz, A.De Miguel; Los Empresarios , Cit. pag 34.

y para quebrantar los acuerdos de precios provinciales - de los productos agrícolas, se trasladan grandes cantidades de mercancía de una provincia a otra (45). Este hecho es puesto constantemente de relieve en las entrevistas.

" Aquí en las épocas malas cada uno va por su lado: cuando las necesidades de vender aprietan no se respeta nada, se saltan todas las reglas a la torera".
(46).

Esta insolidaridad se manifiesta incluso en un órgano tan reducido, de intereses tan específicos como el Consejo Superior Bancario. Un Vocal del mismo dice:

" Yo deje de ir a las reuniones; no - había seriedad ni forma de llegar a un acuerdo y únicamente existía una comunidad de puntos de vista para defender los derechos de los Bancos grandes sobre los pequeños, a los que se nos miraba con un cierto desprecio... a veces los grandes conocían ordenes comunicadas a ellos que nosotros no teníamos -

(45).- Cfr. Presidente de la Hermandad Sindical Nacional de Labradores y Ganaderos, en LAEC- nº 569(8.2.69) pag. 21. Cfr. también nº 581 (3.5.69) pag. 34. nº 584(24.5.69)pag.34.

(46).- Entrevista nº 5.

ni idea, o que en otras ocasiones nos dejaban para leer durante la reunión sin poder quedarnos con una copia para poder tener algo seguro" (47). En ocasiones la agrupación es aceptada como un mal irremediable. "ya sabemos que agrupar es reunir y repartir responsabilidades y restar libertad, pero habrá que hacerlo por que la capacidad de actuación de un Grupo de empresarios frente al crédito es mucho mayor que uno individual "(48).

Un compromiso aceptado con tanto esfuerzo está en peligro continuo de ser quebrantado, por lo que el empresario vive en una permanente situación de desconfianza frente a sus colegas. Esta circunstancia limita fuertemente el poder real de presión de los grupos en cuanto evita la actuación conjunta y enemista incluso empresas intimamente relacionadas por vinculos varios (amistas, familia, etc.). Este hecho aparecerá con más claridad al final de este estudio.

(47).- Entrevista nº 31.

(48).- Resumen de la Intervención de J. A. Ortiz Garcia en el II Seminario de Economía Industrial, en Da 2. (1969) pag. 172.

El anarquismo patronal aparece a su vez en las relaciones con el Estado en las que se quebrantan constantemente las promesas realizadas previamente con objeto - de forzar la obtención de ayudas económicas. Los preambulos de las disposiciones legales que conceden ayuda económica a los sectores oprimidos en los últimos 40 años, - abundan en la enumeración de las reformas que van a ser - realizadas por los beneficiarios con estas ayudas. La repetición casi literal de las mismas intenciones años más tarde, prueba el incumplimiento de aquellos objetivos. _ Esto puede observarse para el sector del carbón por ejemplo, comparando los fines del Decreto de 6 de Agosto de 1927 (Estatuto Hullero), el Decreto de la Republica de - 19 de Septiembre de 1934, la Ley del 17 de Julio de 1944 y las disposiciones relativas a dicho sector en los dos planes de desarrollo. Esto obliga a un estudio atento de las prácticas de los grupos sin dejarse desorientar por las declaraciones de los mismos porque en España ocurre aquello que Delouvrier y Natham han puesto de relieve - respecto a Francia " puede decirse que la política económica de Francia se coloca sobre dos planos. Sobre un plano de declaraciones donde los principios son afirmados - y sobre un plano de acción cotidiana donde no se busca - más que los medios de establecer la derogación de los principios afirmados" (49).

En la última instancia los grupos patronales - acusan en este punto la reacción del español a asociarse, actitud puesta de relieve en multitud de estudios. (50). Una vez más muestra que los grupos y sus actividades políticas no pueden ser entendidos fuera del ambiente social que los genera. Esta resistencia a la actuación en común y la desconfianza respecto a los demás miembros del grupo, aparece también en los otros grupos de presión no -- empresariales (profesionales, funcionarios, etc.). Las - consecuencias negativas de esta actitud para el funciona- miento total de un sistema democrático, fueron ya puestas de relieve por Tocqueville y más moderadamente por G.A. Almond y S.Verba (51).

(49).- P.De Louivrier, R.Natham, Politique Economique de la France. Cours a l'Institut D'Etudes Politiques de l'Universite de Paris.(1953-1954).Fasciculo II pag.22. cit. por H.W. Ehrmann.La Politique ... pag 251.

(50).- Foessa: Informe Sociológico sobre la situación social de Madrid. Madrid(Euramerica.1967)pags.329 y ss. R. Pinilla de las Heras: El Empresario y el Desarrollo capitalista, Barcelona(Peninsula.1968)pags. 243 y 22.

(51).- G.A. Almond, S. Verba. The Civic... Cfr también W. Kornhauser; The Politics of mass Society, Glengoe y ILL, (Free Press.1959).

Respecto a los grupos empresariales españoles esta actitud significa que en la práctica solo se muestran unidos cuando pretenden realizar acciones dirigidas a pa-
ralizar una actividad del Estado o de otros grupos compe-
tidores. La consecuencia de ella es que al no estar con-
venientemente articulados los intereses en cada grupo,
la acción sobre el Estado es realizada preferentemente -
por acciones individuales, constantemente actualizadas -
ante el temor de que los demás grupos puedan tomar la de-
lantera en cualquier momento. La acción aislada de los in-
dividuos y empresas sin aunar todos los intereses de un
sector significa un importante coeficiente suplementario
de poder por parte de las empresas grandes, entre otras
causas por que cuentan con un acceso privilegiado ante -
el Estado. Esta situación sin embargo va siendo superada
en la medida en que España, como ha ocurrido en otros paí-
ses está accediendo a grados más elevados su desarrollo.
Esto es, al crearse intereses más específicos se facilita
la asociación y el propio tiempo la multiplicación de los
grupos descalifica la eficacia de la acción individual.
Tanto el estudio citado de G.G. Linz y De Miguel (52), -

(52).- J.J. Linz. A.De Miguel: Los Empresarios... pgs.48
y 71.

como muestran nuestras entrevistas se acusa una mayor -
confianza en las asociaciones de intereses por parte de
los empresarios que por su mentalidad o tipo de empresa
se encuentran dentro de un ambiente económico más desarro-
llado. A diferencia de este último estudio, nuestra impre-
sión es que esto ocurre también con más frecuencia entre
los empresarios jóvenes que entre los de más edad. Proba-
blemente debido al hecho de haberse formado en una atmos-
fera económica más industrializada, los empresarios jove-
nes se encuentran más incómodos con la actual situación
un tanto anárquica de asociación de intereses y son más
partidarios de una mayor flexibilidad jurídica que faci-
litará la integración de los diversos intereses de la So-
ciedad - empresarios y obreros sobre todo - con objeto
de poder determinar más claramente las diversas posicio-
nes en un conflicto y poder llegar a acuerdos efectivos.
Esta afirmación requiere un estudio más cuidadoso pero en
la medida en que se vaya confirmando, la sociedad españo-
la estará adquiriendo una de las condiciones necesarias
para el establecimiento de una democracia estable: una -
amplia aceptación de las asociaciones secundarias(53).

(53).- Este tema ha sido tratado por muchos autores des-
de Tocqueville a nuestro días. Cfr una de las úl-
timas exposiciones en S. H. Lipset: Revolution and
Counterrevolution. Londres (Heinemann. 1969) pags. 224
y ss.

Esto producirá un incremento del número de los grupos de presión al mismo tiempo que disminuye su poder relativo.

Relaciones Industriales.-

Antes de abordar la influencia que las relaciones obrero-empresarios ejercen sobre la actuación política de los grupos de presión españoles, conviene hacer notar algunas advertencias. Los datos primarios sobre este tema son prácticamente inexistentes en España (54); Cabe aventurar lógicamente que las actitudes y sus efectos - sean muy distintas según los diversos sectores geográficos y económicos del país, lo que relativiza en grado sumo cualquier tipo de afirmación general. Sin embargo, parecen bastante extendidas algunas características típicas de estas relaciones que influyen en grado notable en la actuación de los grupos españoles sobre el Estado. Estas consecuencias políticas de las relaciones industriales - en España, es el único aspecto del tema que nos interesa aquí (55).

(54).- J.M.Gonzalez Páramo: La Empresa y la Política Social. Madrid (Rialp. 1966). 2º vol. SADEY: Estudio de reconversión de la mano de obra en Asturias. Oviedo (1967). 5. Vol. (multicopiado). El segundo incluye algunos datos de encuesta sobre el tema, referidos a la situación en aquella región.

(55).- Para una introducción sencilla al tema y una exposición de los planteamientos actuales Cfr. B.C. Roberts (Edit.): Industrial relations: Contemporary Problems and Perspectives. Londres (M. Ethven. 1968).

El rasgo más saliente de estas relaciones es - el bajo grado de integración - social, funcional, etc. - de los diversos factores humanos dela empresa española. Existe una notable carencia de información sobre los aspectos más esenciales de la actividad empresarial, que llega a ser prácticamente total en amplios sectores de los obreros, incluso en categorías medias y elevadas. Durante -- extensos periodos de tiempo e incluso en la actualidad, la opinión de estos no ha sido tomada en cuenta para cambios y planes fundamentales de la empresa, que aceptaban directamente a sus intereses(reconversión, cierre de -- explotaciones, traslado de las mismas, etc.). Ni siquiera suele existir un equipo directivo sino " únicamente un jefe elevado que concentra una enorme capacidad de decisiones. Esto producía en el interior de las empresas una actitud de patrimonio personal, de mando y las relaciones obrero-empresario se limitan a dar ordenes y obedecer" - (56).

(56).- Entrevista nº 11. Cfr: en SADEY Tomo 4º Cit. pags 134 y ss.

- -

Esta realidad apenas ha sido modificada por el establecimiento de la obligación legal de conceder a los representantes del personal obrero, puestos en el Consejo de Administración de las empresas importantes (57).- Su puesta en marcha se realizó con mucha lentitud y sus preceptos han sido incumplidos con mucha frecuencia: la resolución de importantes temas fuera de las reuniones de los Consejos, la carencia de formación de los obreros para enfrentarse con los problemas de una empresa, las dificultades de comunicación entre los diversos sectores obreros etc, etc., reducen notablemente la trascendencia práctica de una medida que además está siendo discutida ya por los sindicalismos más desarrollados.

La dificultad de integración del obrero en la empresa se incrementa como consecuencia de causas "extra empresariales"; bajo grado de educación básica (personal, familiar, asociativa,)inexistencia de estructuras integradoras de obreros empresarios, aislamiento geográfico dentro de las ciudades, etc.

(57).- Ley 41/62 de 21 de Julio (B.O.E.23 de Julio) sobre participación del personal en la Administración de Empresas que adopten la forma jurídica de sociedades. Reglamento aprobado por D. 2241/65 de 15 de Julio = B.O.E.13 de Agosto).

Es este un tema complejo que apenas podemos esbozar aquí; sin embargo, en términos generales la actua-ción de las empresas en estos campos ha sido enormemente deficiente. Apenas han sido cuidadas las condiciones de vida de los trabajadores, las relaciones con el personal técnico y directivo, etc; incluso la educación básica exigida en ocasiones por las leyes, ha sido con frecuencia planteada con vistas a un rendimiento económico inmedia-to. Un Ingeniero de 30 años dedicado a la enseñanza pro-fesional declara: " Para enseñar a los hijos de los obre-ros se ha buscado educadores que no creasen problemas, yo creo que se les ha enseñado a esos chicos lo imprescindi-ble para que pudiesen servir a la empresa y "no dar la -lata". Lo mismo ha ocurrido con la formación profesional" (58).

Con frecuencia algunos empresarios han preten-dido solucionar este problema, tratando de disminuir la incompresión y el abismo mútuo que separa a directivos y técnicos de los obreros. Han pensado que la empresa po-dría ser aislada de su medio ambiente y alcanzar la inte-gración humana dentro de ella dejando intacto el contorno social exterior.

Así los más avanzados, una exigua minoría perfeccionando las "relaciones humanas", han tratado de facilitar las relaciones entre los diversos factores productivos, pero al dejar intactas las circunstancias que determinan las actitudes de los obreros "más allá" de la fábrica, la mayor parte de estos esfuerzos han producido resultados muy escasos.

Esta despreocupación por la integración del trabajador se justifica desde los empresarios debido a las dificultades que plantea el trabajador español para establecer unas relaciones normales con sus patrones. Una serie de causas de todo tipo han creado una mentalidad específica entre los trabajadores que dificulta el dialogo con las otras clases. Múltiples ejemplos y afirmaciones demuestran que la empresa es sentida por ellos como algo exclusivo del patrono, que pretende únicamente obtener el máximo beneficio. Después de haber oído tantas veces la excusa de las dificultades económicas, estas no son aceptadas por los obreros cuando resultan reales. Por otra parte la colaboración entre los propios obreros está sujeta a multitud de circunstancias particulares y no raramente se desolidarizan de las gestiones realizadas por los representantes que han elegido previamente. Con fre-

cuencia un conflicto estalla sin previo aviso y con desconocimiento incluso de los propios trabajadores interesados. Estas actitudes aparecen más acusadas en algunas regiones o sectores productivos. Un minero asturiano describe así la iniciación de una huelga: " empiezan a correrse rumores por la mina, llevados por los más responsables, los mejores, los que tienen más ascendiente sobre el personal. Se ve como se consultan cosas, se lanzan indirectas que van preparando el ambiente; un buen día al llegar a trabajar se ve que hay unos cuantos que no se ven, los demás que no saben nada en concreto tampoco lo hacen; unos miran para otros sin saber que pasa. Cuando llega la hora de entrada nadie se mueve, hasta que alguno dice: bueno, "¿ que hacemos aquí ?" y se marchan. - Basta que cuatro con ascendiente y situados en puntos estratégicos lo hagan para que todo se pare. Unos por necesidad, otros por temor de enfrentarse a sus compañeros y que les digan: " eres un esquirol "; en fin por miles de cosas " (59).

Todas estas circunstancias hacen enormemente difícil el dialogo.

(59).- Entrevista nº 21.

Los empresarios renuncian a entender al mundo obrero y se refuerzan en sus creencias de que la única solución es la "disciplina"; la carencia de ella entre los trabajadores se presenta constantemente como una de las causas de las dificultades económicas y en áreas especialmente agitadas se ha llegado a pedir la anulación de la exención del Servicio Militar para determinados obreros por que " las enseñanzas que allí se reciben, el cumplimiento del deber y el sentido de la disciplina que se adquiere en este servicio a la Patria, se ha demostrado que son difíciles de sustituir " (60). Dominados por esta actitud cuando surge un conflicto resulta difícilmente solucionable sin apelar a las posiciones de fuerza y en la medida en que los trabajadores endurezcan sus posturas el recurso ante el Estado para que " trate de restablecer la normalidad" resulta inevitable. Los convenios colectivos suelen ser largos y difíciles y con frecuencia terminan en una norma de obligado cumplimiento - impuesta por el Estado; consiguientemente ninguna de las dos partes se siente obligada por ella por que en definitiva no le ha prestado su asentimiento.

(60).- Empresas Mineras: Plan de Expansión de la Minería Asturiana de la Hulla. Oviedo (S/E.1963) pags, 26 y 58.

" No hay capacidad de dialogo, con lo que siempre se termina en un arbitraje, que no tiene posibilidad de recurso. Este es el caso de los convenios colectivos que suelen terminar en una norma de obligado cumplimiento. Entonces los obreros que cuentan con esto, exigen cosas desorbitadas para que sus representantes no les digan más tarde que se han vendido. Nosotros habiamos pedido más, diran. Las empresas a su vez pensando que al final la norma zanjara el combate, comienzan ofreciendo - insignificancias. Cuando la decisión llega nadie se siente responsabilizado con este resultado con lo que los conflictos más o menos latentes se prolongan " (61). "Hay - muchos aspectos de la industria en que se absolutamente necesaria la intervención del Estado, entre ellos el laboral. Hoy día es muy difícil entre las industrias establecer un convenio colectivo con su personal ... por que si Vd les pide su opinión a los obreros, estos le piden a Vd la luna y Vd no se la puede dar. Entonces se entra en un callejon sin salida o se pasa a través de la reglamentación del trabajo - que es una norma de cumplimiento obligatorio -.

(61).- Entrevista nº 12.

Así que hoy tal como está la situación, a no ser en industrias donde la importancia de los salarios sea - tan pequeña que no tenga tanta importancia una elevación incluso desmesurada, en todas las explotaciones bien calculadas no hay más remedio que acudir al Estado (62).

Como se parte de la incapacidad de entenderse y se piensa que va a ser el Estado el que en definitiva decidirá con lo que las dos partes, pero con mucha más - intensidad los empresarios se dirijan prontamente al mís-mo para tratar de imponer sus posturas. En nuestro estudio hemos descubierto que las dificultades laborales de todo tipo constituyen una causa importante de presión de los intereses patronales sobre los poderes públicos. El proceso se facilita por el alto grado de intervencionismo laboral del Estado, lo que otorga a este un poder de decisión de última instancia en una variedad enorme de problemas.

(62).- Entrevista nº 14.

La Opinión Pública y las actividades de los Grupos.-

El estudio de la opinión pública nos descubrirá una de las causas determinantes del estilo de actuación de los Grupos de presión por que " las actitudes que legitiman los Grupos de presión o les niegan la legitimidad constituyen normalmente el ethos político fundamental de una Sociedad " (63). La actividad de los Grupos será distinta en extensión y sobre todo en su forma según la opinión pública considere su acción como beneficiosa para la vida de la sociedad o por el contrario sean considerados como factores peligrosos y mirados con recelo.

A pesar de las declaraciones constitucionales y del claro fomento de la actividad de los Grupos de presión por parte de las autoridades públicas, la opinión española se encuentra dividida respecto a la consideración de la actividad de los grupos. Después de la guerra ha existido siempre, más o menos expresa una actitud recelosa o claramente contraria a la actividad de los grupos de presión, que mantenida durante largos años por personalidades y grupos ligados a la estructura del poder, ha recogido durante los últimos años el apoyo de sectores más amplios, sobre todo de un grupo de jóvenes estudiosos de temas económicos.

(63).- Eckstein. Pressure, Cit.pag. 9.

Los escritos de estos y la labor menos profunda pero más amplia y permanente de buena parte de la prensa oficial ha creado en algunos sectores una fuerte posición contraria a las actividades de los Grupos, sobre todo empresariales, y en especial los formados alrededor de intereses bancarios. El enfrentamiento de las dos actitudes, pro y contra, ha dado lugar a varias polémicas en la prensa, cuando se ha llegado a pedir la nacionalización de la banca o de otros sectores económicos. Esta posición contraria ha sido reforzada a causa de enfrentamientos políticos en los que incluso desde la Administración Pública se ha atacado la existencia y actividades de los grupos de presión existentes o ficticios, buscando así la debilitación del poder de los oponentes. La --opinión pública no solo de los ciudadanos sino tambien --de los organismos públicos está dividida y enfrentada. --Unos Ministros hablan de nacionalizar la Banca y otros --condecoran a los banqueros. La política de la Administración pública con frecuencia adquiere así un mayor caracter de inseguridad; Los Grupos de intereses desconocen --frecuentemente su sentido último, lo que dificulta unas relaciones claras e impide la adopción de posturas definidas; así la vida política se enrarece, la confianza

en las élites gobernantes disminuyen, la insolidaridad aumenta, lo que favorece las actuaciones anárquicas de los Grupos (64)." El empresario español se encuentra desconcertado, por una parte no tiene canales de financiación fáciles, con lo cual necesita perentoriamente obtener beneficios. Pero al mismo tiempo sufre una campaña de opinión pública tremenda, alimentada frecuentemente por los propios periodicos oficiales, contra las empresas, los beneficios, la concentración económica, etc. " (65).

El resultado de todo ello es que los Grupos - tienen conciencia de que gozan de una mala reputación que es aceptada como algo inexorable; las campañas de publicidad para cambiar esta imagen son descartadas porque la situación se piensa es inamovible.

(64).- V.O.Key Jr. Public Opinión and Democratic Politics, en A. Berelson, M.Janowitz: Reader in Public Opinión and Communications. 2ª Edic. N.York (Free Press 1966) pags.125-132. Tambien F.Murillo Ferrol. Estudios. Cit. pags.93.134.

(65).- Entrevista nº 12. En el mismo sentido una Revista no inclinada a defender los intereses empresariales A.Caraben. El Empresario Español: Dr.Jecyll o Mr. Hyde? en EE. nº.3641-42 (6.VI.1969). pags.10 y 11.

" Hay un miedo a declarar que se ob-
tienen beneficios. Incluso parece -
que no éticamente buena; no se com-
prende que una empresa que gana di-
nero, indica un buen funcionamiento
y desempeña un servicio a la socie-
dad. El año pasado quise introducir
esta idea en el informe de la Aso-
ciación Patronal y tuve que reti-
rarla ante la oposición de los de--
más " (66).

" Aunque sea lógico y natural que -
aquellos cuya actividad consiste en
ocuparse del dinero y manejarlo no-
puedan nunca aspirar a la popularidad,
ni mucho menos aún a la populache--
ría " (67).

" Nosotros tenemos muy mala prensa-
... hay un ambiente negativo en de-
terminada prensa española, por ello
creo que no tendría sentido una cam-
paña de prensa por nuestra parte " (68).

(66).- Entrevista nº 5.

(67).- Informe del Presidente del Consejo de Administra-
ción del Banco Español de Crédito a la Junta Gene-
ral de Accionistas, en LAEC. nº581 (3.v.69) pag.4.

(68).- Entrevista nº 8.

- -

Esta actitud condiciona el estilo de la acción de los Grupos de presión patronal en España, que tratan de lograr el mayor secreto tanto para las relaciones internas del Grupo como para sus relaciones con la Administración Pública. Como sus colegas franceses, los empresarios españoles " convencidos que sus iniciativas no supriman jamás una hostilidad de fondo se afianzan en la actitud. ! Al demonio la opinión pública!; tanto más, puesto que están vitalmente convencidos de que para vivir felices han de vivir ocultos " (69). Los Grupos españoles han abandonado casi totalmente el intento de cambiar este ambiente, sus apelaciones a la opinión pública utilizan únicamente el procedimiento que Finer denomina "campaña de bomberos" (70). Se trata de crear un estado de opinión para favorecer la adopción de determinadas medidas favorables o, impedir el establecimiento de decisiones perturbadoras (campañas contra el proyecto de participación de los intereses obreros en la empresa, contra el proyecto de Ley de incompatibilidades bancarias etc).

(69).- Ehrmann. La Politique. Cit. pag. 186. Una actitud similar para la confindustria italiana en LaPalombara, Clientela, Cit. Pag. 377-385.

(70).- S.E. Finer, en Ehrmann. Interest. Ct. pag. 251

En estos casos no se pretende establecer una -
opinión duradera en el público, sino presentar ante la -
Administración Pública la apariencia de que existe una -
opinión arraigada en la sociedad contra este proyecto. -
Se trata de hacer llegar a los gobernantes "una opinión
sobre la opinión pública" (71). Cuando el peligro desapa-
rece la campaña cesa. Otras veces se busca la presión so-
bre los servidores públicos realizando una intensa campa-
ña de publicidad (prensa, televisión, murales etc). De -
este modo los periodicos temerosos de perder los ingresos
por espacios publicitarios se abstendran de criticar la
posición de las empresas. Este fué el caso de la presión
en favor de las subidas de las tarifas electricas en el
verano de 1969. Cuando la Administración Pública accedió
a la medida la propaganda cesó en el acto.

La televisión no suele ser usada como instrumen-
to de presión por parte de los grupos ajenos a la estruc-
tura gubernamental. La prensa lo es con más frecuencia;
esta tiene en España un enorme poder potencial de presión,
como uno de nuestros entrevistados con un cargo importan-
te en una empresa nacional con sede en Madrid, pone de -
relieve." Creo que la prensa tiene una gran importancia
como factor de presión en este país. Si te cruzas por la

#71).- J. Meynaud: Nouvelles. Cit. Pags. 290 y ss.

calle cuando vas a la oficina con el coche de algún Ministro -a mi me ha ocurrido- es facil que le veas leyendo la prensa. En caso contrario lo más probable es que sea lo primero que haga cuando llegue a su despacho; tenga Vd - en cuenta que una noticia de prensa "levante la liebre" de un tema al Ministro, que inmediatamente tomará medidas si le afecta directamente. Aquí mismo en esta casa, cuando aparece una noticia rapidamente se prepara una respuesta" (72).

Como un factor limitativo importante actuan los periodicos y la opinión pública. Esto ha influido ahora en la resistencia a la subida de precios pues estamos en un periodo de congelación. Otro tanto ocurre con el papel, que a mi me parece que estan completamente desamparados pero que no pueden intentar pedir la subida por que la - prensa se le echa encima (73).

Sin embargo los periodicos a pesar de ser propiedad en su inmensa mayoría de "el gran capital" no suelen ser utilizados como correas de transmisión de los intereses privados hacia la Administración Pública, excep- tuando las ocasiones excepcionales de que hemos hablado.

(72).- Entrevista nº 27.

(73).- Entrevista nº 30.

Las opiniones expresadas suelen nacer en el seno de las redacciones, que solo se ven presionadas para atacar alguna medida que atente directamente a los intereses de los propietarios, pero estas ocasiones suelen ser escasas. Así en España, como los Grupos tienen un facil acceso a la Administración Pública e incluso forma parte de la jerarquia gubernamental, no necesitan el recurso a la opinión pública como podría ser el caso de otros -- países donde tal acceso fuese más difícil o la competencia con otros grupos de presión lo discutiese (74). Un aspecto más de carácter de "viejo lobby" y que domina las actuaciones de los Grupos de presión españoles.

Sin embargo se observa únicamente una evolución hacia la publicidad de la actuación. En cierto sentido -- la propaganda en el caso de la subida de las tarifas electricas ilustra este cambio en cuanto que de alguna manera un grupo con acceso privilegiado (UNESA) pretendió lograr que el público aceptase las razones que movían a las empresas a presionar.

(74).- Se cumple así en España la Ley que enuncia Chilsolm Webb, en Ehrmann, Interest. Cit. pag. 247.

El proceso socioeconómico tiende a imponer este cambio, que obliga a los grupos a contar con la propaganda (75), aunque no sea designada así, por varias razones. Los Grupos necesitan que quede constancia pública de alguna manera de sus dialogos con la Administración Pública para poder referirse más tarde a las promesas de esta; en la medida en que los diversos intereses sociales se van uniendo, los grupos tienen que competir con intereses contrarios o con otras asociaciones que defienden los mismos intereses, por ello necesitan mantener a los actuales asociados y tratar de ganar otros, además de -- mostrar al público sus peticiones y su poder. Todo ello contribuye a que conforme las funciones sociales se especializan, las actividades propagandísticas de los grupos se incrementen. La evolución parece conducir hacia la -- creación de una prensa especializada que resulta más efectiva que los periodicos de masa "porque es aceptada por el lector como un portavoz veraz de alguna causa o grupo en el que se encuentra altamente interesado o con el cual se identifica (76).

(75).-Utilizo aquí el término propaganda, en el sentido - de Truman; "Propaganda es cualquier intento por la manipulación de palabras o sustitutos de las mismas, de controlar las actitudes y por ello la conducta de un determinado número de individuos con respecto a un tema controvertido". D.B. Truman. Cit. pag. 223.

En los últimos años se observa en España un incremento en las publicaciones especializadas de las Grupos de presión (Boletines del Servicio Comercial de Bienes de Equipo (SERCUBE), de la Agrupación Sindical Nacional de Empresas de Financiación de Ventas a Plazos (ASNEF), etc.

La publicidad de la acción de los grupos permite que las presiones de estos puedan ser controladas por mecanismos muy diversos, sin embargo la expresión pública de intereses contrapuestos puede producir conflictos que resulten graves si no son atemperados por lo que se ha denominado "un sistema de comunicación autónoma" (77), es decir, unos órganos de opinión independiente de los grupos que contrapesen los intereses de éstos, aportando soluciones amplias y formadas y orientadas fundamentalmente hacia el interés general de la Comunidad. Al mismo -- tiempo que defienden intereses más amplios, estos medios de comunicación consiguen que un gran número de ciudadanos, al menos entre aquellos cuyos intereses no resultan

(76).- P. Lazarsfeld. B. Berelson, H. Gaude: The People's Choice: How the Voters make up his mind a Presidential Campaign. 2ª Edic. N. York (Columbia University Press. 1948). Pgs. 135-136.

(77).- G.A. Almond: A functional ... Cit. Pags. 45-50.

directamente afectados en el conflicto, no queden exclusivamente expuestos a las opiniones particulares de los órganos del grupo, con lo que se forma una masa neutral que suaviza el conflicto entre los Grupos.

En España no existe lo que se ha dado en llamar periodico de opinión que desempeña en otros países esta función neutralizadora de conflictos. La televisión apenas desempeña esta misión moderadora. Así en los conflictos producidos en los medios de comunicación únicamente suelen estar representados las posiciones de los grupos de presión, con lo que el choque entre ellos no es suavizado por ninguna estructura neutral; esto significa que el interés general es olvidado con frecuencia y los choques de opiniones alcanzan caracteres violentos lo que hace que los grupos rehuyan la actuación ante la opinión pública tratando de que sus movimientos no sean conocidos por personas ajenas.

C A P I T U L O I I I

LA ARTICULACION DE INTERESES

- I.- La Organización Sindical Española.
- II.- La capacidad de presión de los grupos sindicales.
 - a).- Organización formal.
 - b).- Amplitud y calidad del reclutamiento.
- III.- Otros grupos de presión.
 - a).- Los grupos de empresas y los Bancos.
 - b).- Las Cámaras y otras instituciones.
 - c).- Los grupos regionales.
- IV.- La representatividad de los grupos de presión españoles.

La Organización Sindical Española.-

En cumplimiento de los preceptos del Fuero del Trabajo una Ley de la Jefatura del Estado de 26 de Enero de 1940 estableció " un solo orden de sindicatos en los cuales seran encuadrados todos los factores de la economía por ramas de la producción o servicios " (1).

A partir de aquel momento todos los grupos creados para defender intereses " económicos o de clase ", - quedaban incorporados a la nueva Organización Sindical - (artículo 2º). El artículo 4º establecía que esta integración de los diversos sectores económicos sería realizada de un modo gradual, "teniendo en cuenta los altos intereses de la Nación", La desaparición de los grupos obreros y la subsiguiente incorporación de todos sus integrantes al nuevo organismo fué establecida de modo complejo inmediato; las diversas agrupaciones patronales fueron incorporandose a continuación de los sucesivos Decretos creadores de cada uno de los Sindicatos, encuadrando los distintos sectores de la producción o de los servicios.

(1).- Preambulo (B.O.E. de 31.I.1940).

Generalmente la norma que crea un nuevo Sindicato declara expresamente la desaparición de las agrupaciones existentes hasta ese momento (2). Sin embargo con frecuencia esta desaparición legal no iría acompañada por los hechos y los intereses patronales continuaran agrupados al margen de los nuevos Sindicatos.

"Durante algún tiempo nos seguimos reuniendo en los locales del Sindicato de antes de la guerra, que se mantuvieron hasta bastante tiempo despues de la construcción del nuevo edificio de Sindicatos", despues hubo muchas presiones diciendonos que no podíamos seguir reuniendonos allí, y al fin tuvimos que dejarlo. Aquellos locales pertenecían teoricamente a la sección de economatos de la que formaban parte las empresas. Más tarde tuvimos -- otras reuniones privadas, en la que no nos interesaba -- que participase Sindicatos, aunque por fin tuvimos que dejarlo por las presiones de éstos "(3).

El proceso de encuadración efectiva ha sido lento y sometido a circunstancias muy diversas en cada rama, pero con el paso del tiempo la Organización Sindical ha logrado agrupar jurídicamente a la mayor parte de los intereses económicos del país (exceptuando las Cámaras y -

(2).- Por ejemplo el D. de 21.II.1945. (BOE de 28.II) que establece el Sindicato Nacional del Combustible.

(3).- Entrevista nº 1.

algunas otras excepciones de las que hablaremos enseguida, y la casi totalidad de los obreros. La integración de los intereses económicos ha sido impuesta por la concurrencia de varios factores. En primer lugar la preocupación de la Administración por anular y posteriormente integrar todos los grupos que pudiesen actuar fuera de su ámbito. Esta oposición no fué dirigida tanto contra la propia existencia de los grupos, pues resulta casi imposible evitar que los empresarios se reúnan, tomen acuerdos, viajen a Madrid, etc., como mediante la lucha de la Organización Sindical por monopolizar todos los contactos entre los intereses privados y la Administración Pública. Sin embargo, el conflicto más o menos intenso entre la tendencia integradora y los grupos no han cesado nunca. En 1969 el Delegado Nacional de Sindicato declaraba: "Es preciso seguir así, en esta línea de perfeccionamiento y de esfuerzos en contacto con los hombres del sector administrativo, porque es oportuno el dialogo a todos los niveles, sin que sean necesarios entidades intermedias porque solo al sindicalismo incumbe la tarea de llevar hasta la administración la realidad viva del deseo e inquietudes del mundo económico y social" (4).

(4).- J. Solis. En las II Jornadas de SERCOBE, en TN. - nº 91(1.IV.1969) pag.56.

Sin embargo, todavía aparecen esporadicamente conflictos entre los intereses sindicales y aquellos que luchan por permanecer al margen. Así por ejemplo los órganos de prensa de los Sindicatos han atacado alguna vez a la Agrupación de Exportadores Metalúrgicos, que actúa tratando de ampararse en la Ley de Asociaciones de 24 - de Diciembre de 1964 ó en el Decreto de 30 de Noviembre de 1967, o a la llamada Cooperativa Auxiliar de Estaciones de Servicio que compite con el Grupo Nacional de Estaciones de Servicio (Organización Sindical) (5). Otras veces la Organización Sindical ha presionado para que se niegue la concesión de la personalidad civil a agrupaciones que pretendían organizarse para defender intereses - al margen de la estructura oficial (6).

La concesión legal de canalizar todos los intereses privados hacia la Administración fué poco a poco haciéndose realidad, y así la organización sindical llegó a representar para los empresarios un eficaz instrumento de establecer contactos con el poder público, con lo que pasaron a participar en la vida de aquella o al menos utilizarla para hacer llegar hasta aquel sus inquietudes o presiones.

(5).- TN. nº 109.(21.II.1970). pag.31 y nº.110(28.II.70}pg.27

(6).- El Grupo desidente era la asociación reguladora de la producción y venta de papel. Una sentencia del Tribunal de 20.II.48 declaró ilegal este grupo a raíz de este fallo se constituyó el consorcio papelero.Cfr.J.Velarde Fuertes:Sobre decadencia económica de España.Madrid(tecno.1967) pags.192-272.

La importancia de los Sindicatos aumenta cuando se plantea problemas laborales - convenios, paros, etc - pues la ley les concede la facultad exclusiva de entender de ellos. Todas estas circunstancias ayudan a vencer la reserva de muchos patronos hacia la nueva organización y paulatinamente la organización Sindical se convierte en la principal y en muchos sectores única estructura de la integración de intereses. " No tuvimos en cuenta los Sindicatos hasta cuando llegaron los paros; entonces vimos que podían ser un buen instrumento para presionar y mantener el orden " (7).

Esta absorción de los intereses privados ha revestido características distintas en cada Sindicato. - En algunos, la nueva estructura la componen muchas de las personas que integraban la agrupación patronal correspondiente en el periodo republicano. Así por ejemplo D. José Navarro Gonzalez de Canales, que desde 1930 á 1942 había sido Vicepresidente de la Organización Nacional de Olivarereros de España y de la Federación Provincial de Sindicatos y la Asociación Agrícola de Cordoba, pasa en 1943 a ser Secretario y luego Subjefe del Sindicato Nacional del Olivo, alcanzando la Presidencia en 1955 (8).

(7).- Entrevista nº 1.

(8).- Nacido en Bujalance (Cordoba) había sido alcalde de esa ciudad durante la dictadura de Primo de Rivera
Cfr. Repertorio Biográfico de Procuradores en Cortes
Madrid (Dopress. 1968).

D. José Maria Serrats Urquiza, que desde 1941 ocupa cargos sindicales hasta llegar a la Presidencia de la sección económica central del Sindicato Nacional de la Pesca, había sido en 1933 Vicepresidente de la Federación de fabricantes de conservas del Litoral Cantábrico (9).

En otros lugares la sede de los nuevos sindicatos se instalan en los mismos locales donde se encontraban los sindicatos patronales y durante algún tiempo continúan realizando funciones similares, con las mismas personas a veces que antes de la nueva normatividad. Con el paso del tiempo la organización Sindical ha llegado a formar una estructura compleja que agrupa bajo formas diversísimas la casi totalidad de los intereses de la vida económica - obreros y empresarios - del país convirtiéndose en el más importante grupo de presión de la vida política española.

(9).- Repertorio. Cit,

Grupos más extensos, y sus divisiones fundamentales, de la Organización

Sindical Española.-

SINDICATOS NACIONALES	Hostelería Marina Mercante Prensa, etc. Enseñanza Agua, gas, elect. Azúcar. Olivo.	Metal Frutos Hosrt. Ganadería. Papel, Artes gráf. Banca, Bolsa, Ahorro Madera, Corcho. Alimentación.	Activ.Sanitarias Industrias Quím. Pesca. Combustible. Vid, Cervezas. Piel Textil.	Cereales Construcción Vidrio y Ceram. Espectáculo Seguro Transportes Activ. Diversas
--------------------------	--	--	---	--

HERMANDAD
NACIONAL
DE
LABRADORES
Y
GANADEROS

Uniones Nacionales Fijos. Trabajadores Agrí- colas.	Eventuales. Especialistas Titulados y Administrativos-
Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias Unión nacional de cooperativas del campo.	
Uniones Sindicales nacionales	cultivadores y criadores de ganado de empresarios agrícolas de arrendatarios. de colonos. de regantes

Otros Grupos

Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias. Unión Nacional de Cooperativas del Campo. Unión de Grupos Sindicales de Colonización. Unión de Cajas Rurales.

COFRADIAS DE PESCADORES Y GREMIOS DE ARTESANOS.
OTROS
GRUPOS

Federación de Asociaciones de la Prensa Federación Sindical del Comercio.
--

Esta capacidad potencial de presión le viene -
dada por el número de adherentes, la organización burocrá-
tica, los potentes recursos financieros y de todo tipo y
el acceso privilegiado a la estructura del poder político.

C U A D R O N° II.

Número de miembros de la Organización Sindical, se-
gún categorías.

Trabajadores	6.825.986.825.981
Trabajadores autónomos	1.858.019
Empresarios	442.850

Fuente: TN, n° 97 (5.7.1969).pags. 12-1

C U A D R O N° III

Representantes de la Organización Sindical en di-
versos Organismos Políticos."

Consejo del Reino	2
Cortes Españolas	150
Consejo Nacional del Movimiento. . .	4
Consejo Nacional de Economía . . .	1
Consejo Nacional de Educación. . .	2
Consejo de Estado	1
Comisiones del Plan de Desarrollo	902
Consejo Superior Bancario	3

La Organización Sindical constituye una gran Federación cuya unidad más amplia es el Sindicato Nacional - que encuadra a cada uno de los intereses de los grandes sectores económicos. Con frecuencia los intereses más específicos generados por el crecimiento económico pugnan con intereses conexos dentro del mismo Sindicato; por ello el Sindicato Nacional al tener que defender únicamente aquél interés común a todos los sectores que agrupa, está prácticamente reducido a la inoperancia. Los intereses específicos que en cada Sindicato, tratando de crear asociaciones de interés más limitado, han hecho nacer los llamados "Grupos Sindicales" que se han multiplicado con enorme rapidez en todos los Sindicatos. Así por ejemplo, dentro del Sindicato Nacional de Frutos y Productos Hortícolas se encuentran los siguientes grupos Sindicales: Agrios, patatas, frutas varias y hortalizas, platanos, frutos secos, conservas y condimentos, flores, mayoristas y minoristas. Ejemplos similares se han producido en todos los demás Sindicatos Nacionales.

Los sectores más desarrollados técnicamente que por lo general cuentan con los empresarios más capacitados, cuyos planteamientos económicos encajan mal con la mentalidad maltusiana y conservadora de los sectores subequipados que integran el mismo grupo o Sindicato (10), han produci-

do el nacimiento de los llamados " servicios sindicales ". Estas son agrupaciones voluntarias de empresas de un sector muy específico - por ejemplo el Servicio Técnico Comercial de la Industria Auxiliar del Automovil (SERNAUTO) El Servicio Comercial de la Industria Textil Algodonera - (SECEA) -, que han llegado a convertirse en grupos de presión muy activos y eficaces. Como ejemplo típico de los fines y estilos de acción de estos grupos, puede ser citado el Servicio Técnico Comercial de Bienes de Equipo -- (SERCUBE) y la Unión de Empresas y Entidades Siderúrgicas (UNESID). Integrados los dos en el Sindicato Nacional del Metal, han desarrollado enseguida una estructura burocrática propia e independiente de las empresas que los integran, con locales, personal y demás medios propios y cuentan con personal directivo de notable valía e incluso editan publicaciones que informan y orientan a sus miembros (11).

(10).- La confindustria italiana padece tambien este enfrentamiento entre empresarios dinámicos y "conservadores" que produce tensiones internas y peligros de ruptura. Cfr.M.Pirani:L'Organisation Patronale Italienne est voué a se reconcilier avec le grand patronat, en Le Monde (13.5.69).pag. 1 y4.

(11).- Ambos servicios poseen un Consejo de Dirección y un Director. SERCUBE, edita un boletín mensual del mismo nombre. UNESID lanza otra publicación análoga y titulada "UNESID: informa con siderúrgica".El Director de UNESID hasta Noviembre de 1969 fué D. Carlos Pérez de Bricio, ExSubdirector General de Aduanas. En esa fecha fué nombrado Director General de Industrias siderometalúrgicas.

SERCOBE tiene por finalidad "la justa defensa y colaboración con la Administración y las Sociedades de ingeniería de la industria nacional de bienes de equipo" (12). Es artículo 5 de los Estatutos de UNESID, que agrupa a 140 empresas del acero entre las que se encuentran dos del INI (ENSIDESA y UNINSA) declara que "la Unión tiene por objeto fomentar la expansión del sector siderúrgico " y " colaborar en la defensa de sus intereses ", y entre sus actividades cita "la elaboración de las estadísticas necesarias, la realización de estudios económicos, promover la elaboración interempresarial mediante acuerdos y - convenios, colaborar con la Administración ... para la consecución de sus finalidades específicas". La importancia económica de las empresas que agrupa, la capacidad técnica de sus directivos y las relaciones privilegiadas que han logrado establecer con los organismos correspondientes - de la Administración Pública convierten a estos servicios sindicales en dos de los más eficaces y dinámicos grupos de presión empresarial del país.

Existe a su vez dentro de la organización sindical con una cierta autonomía la Federación Sindical del Comercio que agrupa a todos los comerciantes.

(12).- TN. nº 109 (15.2.70). pag. 27.

Lo mismo que en los casos anteriormente citados, a consecuencia de la acción de los empresarios más dinámicos buscando la agrupación de intereses más específicos, han nacido dentro de esta Federación grupos más reducidos así por ejemplo la Asociación Internacional de Grandes -- Almacenes. Uno de sus miembros expresa las varias causas - que han producido su nacimiento: "Un comercio que cuenta con 5 ó 6 empleados no tiene nada que hacer con otro grande como el nuestro ¿ que ha ocurrido en nuestro caso?, han creado la Federación de Comerciantes, donde estan los ultramarinos, la confección, etc. etc., que no tienen nada que ver entre sí y es absolutamente imposible el entendimiento mutuo pues existe una diversidad absoluta de intereses. Como las decisiones se toman por mayoría, te encuentras en minoría, y entonces ¿ que hemos hecho? hemos formado la Asociación Intersindical de Grandes Almacenes - - con más de 100 empleados - que es un poco una entelequia, pero estamos reconocidos y funcionamos por que tenemos una fuerza económica y social pues tenemos unos 25.000 hombres detrás. Pero además le interesa al Organismo Sindical y a la Administración Pública tener una representación"(13).

(13).- Entrevista nº 33.

Otros grupos de presión existentes dentro de la Organización Sindical son las llamadas Agrupaciones Sin dicales. Estos grupos defienden en la mayor parte de los casos los intereses de los profesionales de distintas actividades dentro del proceso económico, así por ejemplo la Agrupación Profesional y Administrativa de Minas, la Agrupación Sindical Autónoma de Sanatorios y Clínicas de Hos-pitalización Privada, la de Pompas Funebres, la de Bellas Artes, o la que está formada por algunos de los profesio-nales delCine(ASDREC). En ocasiones sin embargo, estas -- Agrupaciones realizan tambien funciones de defensa de in-tereses de sectores económicos, así por ejemplo la Agrupación Sindical Nacional de Empresas de Financiación que tiene frecuentes actividades de presión en defensa de los intereses de las financieras, empresas muy desarrolladas en España durante los últimos años.

Existen aún otros grupos de presión específicos, los Comités Sindicales (Comité Sindical del Cacao, cuyo - Presidente forma parte de más de 12 Consejos de Administra-ción), o las Juntas Sindicales (Junta Intersindical de la Pequeña y Mediana Empresa) muy variable en organización y funciones. A su vez la Hermandad Sindical Nacional de Labra-dores y Ganaderos agrupa un conjunto variadísimo de gru-pos distintos. Incluso las cooperativas que se organizan para fines distintos de la defensa de intereses, se con-

vierten con frecuencia en grupos de presión, así por ejemplo la cooperativa de Mayoristas y Almacenistas de carbón (COMAC) formada dentro de la sección económica del Sindicato Provincial del combustible de Zaragoza (14). Es muy rara la existencia dentro de la estructura sindical, de grupos que defiendan intereses regionales, pero se encuentran algunos como la Asociación Sindical de Empresarios de Granada (ASEGRA).

(14).- Declaraciones del Presidente de la sección económica provincial del Sindicato. en Heraldo de Aragón. (23-5-69).

La capacidad de presión de los Grupos Sindicales.-

La capacidad de presión de un grupo depende de una amplia serie de variables, algunas de las cuales (cultura, política, facilidad de asociación, etc.), han sido expuestas anteriormente en lo que se refiere a la generalidad de los grupos españoles. Nos interesa estudiar ahora aquellos factores que derivados del modo de realizarse la organización de los intereses en una sociedad dada, condiciona la capacidad de presión del grupo. Desde este punto de vista el éxito de un grupo variará, entre otras causas, según sea su organización formal (burocrática, recursos financieros) y la amplitud y calidad del reclutamiento de sus miembros, (número de estos, formación de sus líderes, etc.).

a).- La organización formal de los grupos Sindicales.-

La organización formal de un grupo de presión debe ser estudiada en cuanto constituyen una de las variables más importantes que integran su capacidad de presión; la organización formal nos indica el grado de conexión del grupo y la esperanza de mantenimiento del mismo que poseen sus socios, expresa además - la existencia de una cierta división del trabajo así como de los valores compartidos por los integrantes,

factores todos ellos que condicionan la fuerza de un grupo con un contexto social dado. (15). Aunque resulta difícil enunciar una ley que sea observada en todos los grupos, en principio puede decirse, que dentro de la organización Sindical los grupos tienen una mayor conexión y un mejor aparato administrativo en la medida en que el sector económico representado es más reducido y concreto. Esto resulta en cierto modo previsible, en cuanto un campo limitado de actividad genera intereses muy concretos y fuertemente sentidos por todos los participantes, lo que obligará a establecer una organización. La existencia de esa organización y la fuerza del interés compartido facilita la unidad en la acción y por tanto la eficacia. El grupo que defiende un interés muy concreto, ve facilitado su trato con la Administración en cuanto distingue claramente el órgano con el que va a establecer este contacto; este órgano tendrá normalmente como objeto su actividad en la reglamentación en una parcela de la vida económica muy similar a la que el grupo defiende, pues así como la vida económica ha impuesto la especialización de los grupos de presión, también la Administración Pública se ve obligada a -

(15).- Truman. Cit. Pags. 112 y ss.

conceder parcelas muy concretas de actuación a sus -
órganos. Con una similar visión técnica, los contactos
seran faciles y tenderan a incrementarse, esto obli-
gará al grupo a tener un "Staff" permanente de perso-
nas para mantener al día estas relaciones, es decir
el dialogo frecuente con el poder exige una mayor --
organización por parte del grupo, la facilidad en el
trato con las estructuras administrativas influye en
la organización del grupo, reforzando su conexión. -
Este principio se encuentra ejemplificado con frecuen-
cia entre los grupos españoles. Los diversos grupos
de presión dentro del Sindicato Nacional de Frutos y
Productos Hortícolas - los productores de azucar por
ejemplo han desarrollado una compleja burocracia con
importante número de personas, impuesta por la nece-
sidad de mantener un contacto casi diaria con los ór-
ganismos que reglamentan sus actividades. Son preci-
samente estos grupos de fuerte organización burocrati-
ca, los que logran con más facilidad mantener unidos
a los intereses afectados, los que obtienen un mayor
índice de éxitos con loque se cumple así afirmativa-
mente la tesis de Eldersveld, sobre el nexo entre la
forma de organización y lo que el llama "habilidad de
los grupos para conjuntar demandas" (16).

(16).- En Ehrmann, Interest...Cit. pag. 243.

Los grupos constituidos por cada uno de los Sindicatos o sus secciones económicas nacionales e incluso provinciales, suelen tener una estructura muy evanescente, y carecen de personas capaces de dedicación plena al grupo. Los intereses que defienden suelen ser demasiado extensos con lo que es difícil lograr un acuerdo entre los participantes y cuanto se obtiene ha de ser sobre una base suficientemente amplia y por tanto con escasas posibilidades de incidir sobre intereses que afecten fuertemente a los individuos. Cuando se toca un tema concreto de presión - mercados etc. - la diversidad de actitudes y circunstancias hace difícil el acuerdo. La imposibilidad de que la sección defienda un interés de ámbito reducido -- obliga a los interesados a buscar su defensa por otros - conductos, con lo que la sección económica pierde fuerza. " La sección económica no tiene una actuación continuada y sistemática, no hay apenas reuniones periódicas, solamente cuando se hace una evaluación global o surgen otros problemas. Es un organismo que ya está montado y de vez en cuando la gente va por allí; no hay una labor continuada ni unos objetivos claros, que muchas veces son fijados desde arriba, las secciones económicas son mucho menos unitarias que las sociales que tienen intereses más homogéneos" (17)

Es muy difícil lograr un acuerdo sobre temas importantes, e incluso cuando se toman suelen ser incumplidos porque estas agrupaciones no tienen medios para hacerlos obligatorios. " En nuestro Sindicato, cosa que también ocurre en otros, hay intereses distintos, contemplando solamente el sector económico ... pues en el Sindicato están encuadradas todas las fábricas de pastas, las fábricas de papel y las artes gráficas" (18). " No existe el Sindicato como una entidad independiente de las empresas, sino que en la práctica los miembros de estas se reúnan para tomar los acuerdos y luego se separan, no existe en absoluto una institución organizada que una los intereses de toda la sección económica; yo como Presidente de la Sección Económica [provincial] me dedico al Sindicato los días que tenemos reunión, cuando el Secretario me dice " tenemos estos temas, habrá que reunir a la sección "; se la reúne. Así que prácticamente es el Secretario el que lleva esto; a veces el mismo aconseja a cada empresa lo que debe de hacer, pero no hay reuniones periódicas, ni intercambios de información, ni publicaciones

(18).- Presidente del Sindicato Nacional de Artes Gráficas, en TN nº 81 (15.10.68). pags. 60. Una situación similar se produce en el Comité Nacional del Patronato francés (CNPFF) Cfr. A. Murcier. Les Reformistes auront-ils Gain de cause au sein du CNPFF? en Le Monde. (13.5.69).

Bueno, hay uno del Sindicato Nacional de caracter informativo, pero para todos los sectores que abarca. Por otra parte, siempre las empresas importantes han mar-cado la pauta incluso sin intentar obtener una decisión - conjunta, otras veces esta se ha logrado y cada empresa - ha hecho lo que ha querido" (19).

Al estar incapacitadas para lograr un acuerdo entre sus integrantes, las secciones económicas no son interlocutores útiles para la Administración Pública - que busca establecer contacto con aquellos grupos de presión que pueden ser buenos colaboradores de ella en su tarea - de imponer una determinada política - y en contra del es-píritu legal busca otros grupos al margen de la organiza-
ción sindical : " Cuando se fijan los precios, el Ministerio de Comercio viene oficiosamente a reunirse con las Cámaras o vá al Gobierno Civil donde celebra la reunión con una Comisión Provincial de Precios" (20)..

En resumen, una organización internamás compleja(medios materiales y humanos) se encuentra en aquellos grupos que dentro de la estructura sindical, defienden intereses de ambito más reducido.

(19).- Entrevista nº 8.

(20).- Entrevista nº 5.

Estos grupos han logrado una autonomía funcional que en ocasiones se ha formalizado en una estructura jurídicamente autónoma (UNESID), (SERCOBE); En otras ocasiones (azucar, algodón, etc.) la autonomía jurídica no es tan clara.

b).- Amplitud y calidad del reclutamiento.-

La articulación de intereses en nuestro país se resiente del carácter insolidario y de las dificultades de colaboración mutua, que como hemos indicado anteriormente, son actitudes profundamente arraigadas en los grupos españoles de todo tipo. El número de personas en España que no se encuentran afiliadas a ninguna asociación es muy elevada (21).

(21).- Afiliación de varones activos a distintas asociaciones (en Madrid).

<u>ASOCIACIONES</u>	<u>PORCENTAJE DE AFILIADOS</u>
Cooperativas y Sindicales	16
Deportivas	10
Religiosas	9
Profesionales	7
Culturales	5
Recreativas	4
Antiguos alumnos	4
Políticas	2
No son miembros de ninguna asociación	60

Fuente: Foessa: Informe citado pag. 329.

Dada la extensión de la organización de los Sindicatos, cabe pensar que permanezca de alguna forma a los mismos un porcentaje mayor del que normalmente expresa las encuestas sobre participación de los españoles en asociaciones de algún tipo. Sin embargo, por la tendencia de los sindicatos a extender sus asociaciones y la pervivencia de organizaciones muy diversas (22) existe actualmente en España una enorme variedad de grupos con capacidad potencial de articular intereses y presionar sobre la estructura gubernamental. Además de la amplia gama de asociaciones sindicales, existen las Cámaras, las Sociedades, Consorcios, Ligas y otras instituciones de todo tipo. Sin embargo, nuestra impresión que coincide con la de estudios anteriores (23), es que un gran número de ciudadanos en general y de empresarios en particular no hacen uso de ninguno de los grupos que han sido formados para proteger y fomentar sus intereses.

(22).- Una asociación textil de Sabadell surgió "como asociación de hijos de fabricantes para llevar el paillo en la procesión del Corpus. Más tarde se ocupó de diversos problemas culturales y sociales para constituirse por último en una organización preocupada por problemas técnicos y un núcleo activo donde se reúnen, sobre todo los empresarios jóvenes, J.J. Linz, A. de Miguel: Los empresarios, ... Pag.29.

(23).- J.J. Linz. A. de Miguel. Idem. Pag. 80.

" 53 empresarios de 107, dieron una respuesta totalmente negativa - participación de ninguna clase - o se encogieron de hombros absteniéndose de responder y por tanto siendo asimilable esta actitud a una respuesta negativa. A estos 53 hay que añadir otros 12 que dieron respuestas resumibles en la frase: " ser empresario ya es participar en la vida cívica " (24). Esto es, el 61% de esta encuesta, no mencionaron actividad de ninguna clase en -- asociaciones públicas ni privadas, La misma impresión es corroborada continuadamente en nuestras entrevistas : " en general puede decirse que el empresario español está bastante aislado con respecto a sus colegas. No se preocupa en ponerse en contacto con ellos nada más que cuando se plantea un problema que afecta directamente a los demás y a él mismo (25). ".

Por lo tanto, las amplias cifras de medios que las declaraciones oficiales proclaman, no son una variable importante en la determinación del poder político de un grupo, sobre todo en los grupos empresariales.

(24).- R.Pinilla de las Heras, los empresarios ... , Cit. pag. 243.

(25).- Entrevista nº 3.

En éstos, el factor más importante de su poder, como veremos más adelante, está constituido por la calidad del acceso a la Administración Pública que consiguen mantener. En los grupos obreros, para los que el acceso a la estructura administrativa es más difícil, el número reviste una mayor importancia, debido también al hecho de que más frecuentemente los obreros no buscan presionar por contactos directos sino más bien a través de actividades "anónimas" (paros, marchas, etc.), en las que el número es el factor primordial del éxito. Además del bajo índice de -- participación activa, los grupos empresariales ven minados sus poderes por la anarquía patronal, constantemente presente. "En otra ocasión se había planteado en el Sindicato el tema de poner orden en los precios de los productos, -- cuando ya una parte de estos se había liberalizado; nosotros nos opusimos resultamente pues no queríamos entrar en el callejón de una Central de Ventas. Al no haber unidad, el asunto no prosperó; a la salida, uno de los directivos de una empresa importante me dijo ¿ y por que os -- habeis opuesto de este modo? ¿ que os hubiera importado dar vuestro asentimiento y luego hacer lo que os hubiera dado la gana? (25).

Sobre esta carencia de integración en la base con la dificultad de lograr acuerdos vinculantes, una organización burocrática muy desarrollada resulta en buena medida superflua. Los Sindicatos Nacionales en cuanto tales, mantienen una burocracia exigua y de no muy alta capacidad técnica, al menos en las secciones económicas; - la " sección social " cuenta normalmente con más medios, pues ha de atender a funciones específicas (asistenciales, de asesoramiento jurídico, arbitraje, etc.). Sin embargo, para realizar las funciones propiamente de presión, los diversos grupos empresariales, normalmente de ámbitos más reducidos que un Sindicato Nacional, cuentan con una clara superioridad de medios. " yo me paso el día "de cabeza" - por que no tengo casi nadie que me ayude en las tareas administrativas. Sin embargo, esta organización es muy amplia y eficiente en las secciones económicas (26).

A la cabeza de cada Sindicato Nacional, se encuentran un Presidente nombrado por el Gobierno; en un -- primer momento, estos presidentes alcanzaban el puesto después de una carrera política, actualmente, sobre todo después del último cambio ministerial, es mucho más frecuente que sea una persona de trayectoria profesional vinculada a los intereses económicos que protege ese Sindicato.

(26).- Entrevista nº 28.

En la actualidad hay Presidentes que tienen - una trayectoria exclusivamente "política": D. Juan José Roson Pérez (Sindicato Nacional del Espectaculo). D. Eduardo Villegas Girón (Transportes y Comunicaciones, etc.). , pero un buen número de ellos han estado vinculados con los intereses que ampara el Sindicato:

D. Joaquin Garrido	Agua, Gas, Elect.	Ingeniero de Caminos, trabajó en empresas privadas.
D. A. Jimenez Millas	Olivo	Explotador Agrícola de olivares.
D. J.M. Fdez Vega	Ganaderia	Empresario Ganadero y agrícola.
D. J.M. Música Iza	Indust. Químicas	30 años en empresas Químicas. Representante en Cortes de la sección económica de este Sindicato
D. J.R. Esnaola Raymond	Metal	Ingeniero Industrial. Trabajó en diversas empresas privadas.

A consecuencia de este hecho, los intereses - obreros estan infrarepresentados en la cúspide de los Sindicatos y han de ser defendidos, en la mayor parte de las veces, por los Presidentes de las secciones sociales centrales. Tampoco en estos resulta frecuente encontrar una postura unanime respecto a los problemas que afecten fre

cuentemente a los intereses de todos. El escaso número de personas que dentro de la estructura sindical se dedica exclusivamente a defender los intereses obreros frente a los empresarios y la Administración, es debido, en buena medida, a la carencia de medios económicos que no pueden ser suplidos por aportaciones de los interesados, como es el caso de los grupos empresariales. Así no solo los intereses obreros encuentran más dificultades de ser defendidos, sino que además sus dirigentes apenas pueden dedicarse a tratar de obtener una posición común frente a los problemas más importantes. Por ello la unión suele ser - muy debil lo que disminuye la capacidad de presión de estos grupos.

Otros grupos de presión.-

a).- Los " grupos de empresas " y los Bancos.

Un importante tipo de grupo de presión está - integrado por aquellas asociaciones, normalmente constituidas en sociedades anónimas para justificar legalmente su existencia que estan integradas por la casi totalidad de las empresas de un sector económico. Estas sociedades suelen agrupar tanto a empresas privadas como públicas, cuando las últimas estan presentes en el sector. Estos grupos encubren en ocasiones sus actividades de presión bajo declaraciones - de proyectos más amplios, como " la presentación de servicios de investigación, estudios, experiencia y cualquier otro encaminado a impulsar, mejorar y fomentar la producción ... y cualquier otra actividad de la industria relacionada directamente con el objeto anterior " (27); En realidad se trata de autenticos grupos de presión que desempeñan una intensísima actividad sobre el mercado y presionan ininterrumpidamente sobre la estructura administrativa.

(27).- Esta es la finalidad declarada de las sociedades de fertilizantes nitrogenados nacionales, que agrupan a 6 de las 8 empresas que fabrican este producto en España. Cfr. R.Tamames. La lucha ... Cit. - pags. 394 y ss.

Destaca entre todos esos grupos, el constituido por la unidad electrica S.A. (UNESA) que agrupa al 81,3% de la produccion electrica total, e incluye varias empresas del Instituto Nacional de Industria. UNESA integra unos inte reses muy especificos, ha desarrollado una organizacion - muy elaborada y cuenta con personalidades de una enorme - capacidad de presion, lo que les ha permitido organizar una tupidisima red de relaciones con el Ministerio de In dustria, en la que con frecuencia resulta dificil distinguir donde se encuen tra el verdadero poder decisorio de la po- litica electrica del pais. Otro grupo de este estilo era la desaparecida Cnetral Siderurgica de Ventas, que funda da en 1907 agrupaba a las empresas productoras de acero. Hoy estas, junto con las dos propiedad del INI forman co mo hemos dicho, UNESID, que esta encuadrado en la estruc tura sindical. Otros grupos de presion de este tipo son la Union de Fabricantes de Papel, la Agrupacion de Fabri cantes de cemento, La Asociacion de Fabricantes de Azucar o la Oficina Central Maritima, que ha sido utilizada por los constructores navales para presionar tratando de lo- grar un cupo de importacion libre de acero.

Normalmente la calificacion de Sociedad Anonima per mite a estos grupos realizar unas actividades al margen de la Organizacion Sindical, otras veces existe un grupo

de empresarios que con las mismas personas organizan un - grupo dentro de la estructura sindical y otro fuera de ella. Es el caso de la Asociación Española de Financiadores, - grupo de igual composición y funciones que la citada Agrupación Sindical Nacional de empresas de financiación -- (ASNEF); La Asociación se define como " grupo de personas físicas que se reúnen frecuentemente para intercambiar - sus pareceres y elaborar en pro de nuestra actividad "(28). En realidad se mantiene una estructura autónoma para los diversos intereses y adoptar las decisiones con mayor independencia. Luego, según las circunstancias se utilizan cauces sindicales - actuará entonces la Agrupación - o se emplea el nombre de la Asociación para presionar. Este dato indica la enorme capacidad de organización y presión - de que gozan los intereses empresariales.

Una opinión muy extendida en el país, considera los Bancos como el grupo de presión más importante en España. No pretendemos ahora, determinar el grado de poder potencial y real de cada grupo, sino únicamente describir como se organizan los distintos intereses de la sociedad española para ejercer funciones de presión.

(28).- Basnef , nº 30 (30.6.69) pag. 1.

Los Bancos poseen una enorme potencia económica en cuanto dominan en gran medida las fuentes de financiación de las empresas, participan con profundidad en la vida de las más importantes (29) y mantienen un cerrado engranaje de conexiones mútuas entre todos ellos que se extiende hasta las instituciones de crédito oficial (30). A diferencia de otros países (Alemania por ejemplo con el Banco de los Sindicatos: Bank fur Gemeinwirtschaft aktien Gessellschaft), no existen en España entidades de crédito que puedan competir con los bancos privados, esto produce en el sector unos intereses muy específicos y fuertes, lo que facilita su articulación, estas se realizan en su mayor parte a través de un organismo oficial que representa estos intereses ante el Ministerio de Hacienda, el Consejo Superior Bancario, formado por Representantes de este Departamento y de los Bancos (Nacionales, Regionales y Locales).

(29).- J. Muñoz: El poder de la banca en España. Madrid. (24.X.69) pags. 207-238, 267-326.

(30).- " La situación desfavorable de Cataluña respecto a Madrid y Vizcaya en las concesiones de crédito oficial, quizás puedan ser explicadas por la ausencia de grandes bancos en Cataluña y la presencia de personas ligadas a Bancos de Madrid y Vizcaya en las Entidades de Crédito Oficial ". J. Muñoz, Cat. pags. 83-84. Esta situación ha resultado aceptada por la ley de 31.5.68. sobre incompatibilidades -- entre puestos directivos de entidades oficiales de crédito y de banca privada.

Este instrumento formalizado ha atraído hacia sí la mayor parte de las presiones que las empresas bancarias hacen llegar ante la Administración Pública, imponiéndolas por las propias características del órgano -- "ad quem" un carácter financiero, es decir, que como veremos con detalle más adelante, el mayor volumen de presión de los bancos tiene por contenido intereses financieros; menos frecuente que presionan en favor de sectores económicos con los que mantienen relaciones, ya que estos suelen actuar por sí mismos sin utilizar sus conexiones bancarias como correas de transmisión de sus intereses.

El estudio detallado de algunos "procesos de decisión" sobre temas importantes (constitución de UNOSA, elevación de precios siderúrgicos y tarifas eléctricas, protección a productos agrícolas), parecen indicar que -- aunque haya existido presión colateral de los bancos, -- el caudal principal de esta, ha sido canalizado a través de los sectores económicos correspondientes. La diversificación económica disminuye el poder potencial de los Bancos, limitándose estos cada vez más, a defender exclusivamente sus intereses financieros, preocupándose solo de modo indirecto del sector económico con el cual están relacionados. Hay un objetivo claro de los Bancos: que to-

dos los negocios que giran alrededor de las empresas - descuentos del papel, financiación, etc.- caigan bajo el dominio de ese Banco (31).

b).- Las Cámaras y otras instituciones.-

La Administración Pública ha creado por sucesivas disposiciones grupos de articulación de intereses empresariales en diversos sectores, los más importantes de los cuales son las Cámaras de Comercio, Industria (32 que en algún lugar como Guipuzcoa se desdobla en Cámara de Comercio e Industria. Pero la tendencia es hacia la unión, con objeto de aumentar la capacidad de presión, como ha ocurrido en Madrid en Marzo de 1970. Las Cámaras de Comercio fueron creadas por un Real Decreto de 19 de Abril de 1886 y su Ley actual es de 26 de Junio de 1911, reformada el 26 de Julio de 1929. Existen otras Cámaras poderosas (las Cámaras Mineras creadas por el Real Decreto de 23 de Septiembre de 1921) y otras de menor trascen-

(31),- Entrevista nº 12.

(32).- En las zonas costeras, reciben el nombre de Cámara de Comercio, Industria y Navegación.

dencia como las de la Propiedad Urbana, etc.

Las Leyes de constitución establecen la colegia
ción obligatoria de los intereses afectados y este dato
junto al desarrollo posterior de estos grupos nos muestran
que las Cámaras han podido subsistir independientemente -
de la Organización Sindical, por el apoyo que han recibi
do de algunos grupos de la Administración Pública, Ministr
o de Comercio, sobre todo deseoso de mantener un in-
terlocutor propio en sus contactos con los intereses pri
vados. El aumento de representatividad de ese interlocu-
tor conviene también a la Administración en cuanto que -
esta pretende, como indicábamos antes establecer relacion
es con aquellos grupos que puedan cooperar eficazmente
en la realización de una cualquier política, para lo que
es necesario que las decisiones de los dirigentes del --
grupo sean obedecidas por sus miembros. En la pugna entre
Sindicatos y Cámaras, aún no totalmente apagada como prue
ba una reciente encuesta de prensa (33), el propio Ministr
o de Comercio ha defendido fuertemente a sus interlocutu
res. " Las Cámaras son las consejeras predilectas y --

(33).- Ver las declaraciones de dirigentes de ambos grupos
en la prensa del día 2.1.70.

desinteresadas del Ministerio de Comercio... la Ley de - Bases de las Cámaras es un monumento jurídico intangible, bajo cuyo amparo se han desarrollado durante 50 años, -- lapso de tiempo pletórico de servicios al país y a la Administración Pública sin un solo fallo, pleno de valores que España no puede desdeñar ni olvidar " (34).

Este hecho demuestra el cumplimiento en España de la tesis de Eckstein, corrigiendo a Bentley en el sentido de que la política no es el simple resultado de la actividad de los grupos. El Estado ^{no} se limita a ser un mero receptor pasivo de las presiones de estos, sino un factor que por si mismo modifica la situación política. Esto consituye una de las más firmes críticas a los postulados de las dcotrinas pluralistas, a las que hemos hecho mención anteriormente (35).

Las actividades de presión de las Cámaras son muy amplias " como órganos de consulta e informe de la - Administración: política, económica, política internacional, asesoramiento jurídico, reformas regionales, ense--ñanza, etc " (36).

(34).- Discurso de D. Enrique Fontana Codina en Reus, en IE. nº 65 (13.13.69).pags. 1-3.

(35).- Eckstein: Pressure . Cit. pag, 21.

(36).- IE. nº 65. cit.

Pero el estilo de su acción varia en unas y -
otras. Las Cámaras de Comercio tienen acceso directo al
Ministerio de Comercio; las Cámaras mineras sirven como
factor de integración de intereses mineros que normalmen
te suelen ser transmitidos a la Administración a través
de la sección económica del Sindicato correspondiente. -
" En la Cámara Minera se tratan principalmente los temas
de mercado, carbones, precios, etc... sin considerar nun
ca los temas laborales. Normalmente la Cámara minera no
actua por sí, sino a traves del Sindicato, a las reunio-
nes de este suele asistir el Presidente de la Cámara. Los
datos que aporta la Cámara minera los eleva el Sindicato"
(37), . Como veremos posteriormente, la Cámara minera cons
tituye por sí un grupo de presión importante, aunque haya
de utilizar a veces los canales de presión propios de los
sindicatos.

Existen algunas otras agrupaciones de interés
empresarial, en sentido amplio, de características pro-
prias como la Confederación Regional de Explotación de --
plátano de canarias (CREP), regulada por un Decreto del
Ministerio de Hacienda del 29 de Enero de 1954 o las Co-
munidades de Regantes que dependen del Ministerio de --
obras públicas, que se mantienen idependientes merced a
un interés doble de la Administración y de los interesa-
dos.

(37).- Entrevista nº 7.

c).- Los Grupos Regionales:-

A pesar de los fuertes sentimientos regionales de algunas partes del país, son muy raras las actuaciones de grupos creados específicamente para defender los intereses de una región geográfica. Hemos citado anteriormente un Grupo Granadino nacido como consecuencia de la concesión de los beneficios del Polo de Desarrollo a la provincia de Granada, pero en general los intereses regionales no están organizados (38), y por tanto sus actuaciones suelen ser anómicas y normalmente de carácter negativo, para oponerse a una medida que perjudica los intereses de la región entera. Así por ejemplo a finales de 1966, una de las Comisiones que preparaba el II Plan de Desarrollo (la de Industrias Manufactureras varias y artesanía), realizó una nueva división regional de España que separaba a Lerida de Cataluña.

(38).- Aunque a lo largo de la Historia Política de España, el sentimiento regional ha pesado mucho y tradicionalmente los dirigentes del país han beneficiado especialmente a sus regiones (Jovellanos, - Cambó, etc) en 1969, D. Eduardo Tarragona, entonces procurador en Cortes, pretendió organizar una asociación que defendiese los intereses de toda la región catalana. El Proyecto no prosperó.

" Las reacciones fueron importantes, y nadie quiso saber de razonamiento. Parte de la prensa de Cataluña reaccionó en contra e incluso se llegó al Gobierno" (39). La medida no prosperó. Los habitantes de Toledo, - Albacete y otras ciudades enviaron miles de telegramas al Gobierno protestando contra el trasvase de agua del Tajo al Segura que consideraban beneficiaba en exceso a la -- provincia de Murcia. El trasvase fué aprobado como es -- sabido.

Más escasas son aún las actuaciones positivas presionando por la obtención de algún beneficio de la Administración Pública. Ultimamente se han dado algunas -- actuaciones de este tipo. mediante visitas a los organísmos públicos de las autoridades de una provincia. " A veces hemos realizado alguna gestión ante las autoridades todos los representantes en Cortes de la provincia, pero solamente para intereses provinciales en su conjunto, no en favor de intereses particulares: (40).

(39).- IE. nº 70. 29.1.70).

(40).- Entrevista nº 29.

A raíz de los amplios cambios de la Administración Pública de Octubre-Noviembre de 1969, se han celebrado homenajes por diversos grupos regionales (Catalan, Valencianos, Gallegos) a los naturales de la zona que habían sido nombrados para cargos importantes (41).

(41).- No existe en España división de grupos, por motivos ideológicos, dentro de un mismo sector de intereses, como ocurre frecuentemente en los países latinos. Así en Francia los intereses familiares -- están representados al menos por 5 movimientos: - Confederación Nacional de Asociaciones populares Nacionales (CNAPF), Federación de ayuda a las familias obreras (FAFO), Unión Nacional de Asociaciones familiares (UNAF), Consejo Nacional de Asociaciones familiares laicas (CNAFL) y Confederación Sindical de Familias (CSF).

Las representatividad de los grupos de presión.

El estudio de número y volumen de los grupos de presión de una sociedad plantea el problema del acceso de todos los intereses a la estructura política. El primer factor negativo que se produce en nuestro país, es el bajo índice de asociacionismo, que nos mantiene muy lejos del ideal descrito por Tocqueville, al que hicimos referencia anteriormente. El estudio de los grupos de presión organizados en España, no es un índice expresivo de la situación de los diversos intereses sociales, por que en un buen número de estos han alcanzado un nivel de asociación muy inferior a su existencia real en la Sociedad. En este sentido destacan por su escaso número y extensión las asociaciones que defienden los intereses de los consumidores (42), los obreros y los que antes hemos

(42).- Existe una Federación Nacional de Asociaciones de Consumidores, que dice agrupar a 26 asociaciones provinciales con representación de más de 100.000 familias (ABC.17.3.70). La realidad debe de estar muy por debajo de este calculo. Existe una Federación de Asociaciones de Amas de Casa, tambien de vida languida. Un exponente de la escasa vitalidad de estos grupos, es la inexistencia en España de alguna publicación de orientación del consumo, tan extendidas en otros países (Which? en Gran Bretaña por ejemplo)

denominado " intereses más generales ", es decir, aquellos que no buscan un interés " material " inmediato para un sector limitado de la población, sino que defienden intereses "inmateriales" que afectan a extenso número de personas o a toda la sociedad española (programas políticos, económicos, sociales, etc. ...). Y también es muy escasa la capacidad de actuación positiva de las asociaciones de profesionales que trabajan en la industria -- químicos, físicos, economistas, quizá debido a que sus intereses coinciden normalmente con aquellas de los empresarios y no sienten por tanto necesidad de una organización específica (43). Son muy escasos, como hemos visto, los grupos que defienden intereses regionales. Estudiaremos más adelante como la inexistencia de organizaciones que amparen estos intereses otorga un poder importante a los grupos empresariales y constituye un fuerte obstáculo para la integración de toda la sociedad española en la estructura administrativa, lo que impulsará a muchos intereses a utilizar actividades anónimas para presionar en defensa de sus reivindicaciones.

(43).- La Ley orgánica del Estado (10.1.67) modificó el apartado XIII del fuero del trabajo (9.3.38) estableciendo la constitución de las agrupaciones de técnicos, junto a la de empresarios y trabajadores. Este precepto apenas ha tenido trascendencia práctica, al menos a los efectos de este estudio.

Esto resulta especialmente claro en los grupos de presión de los trabajadores.

Esta super-representación de los intereses empresariales se incrementa aún más en favor de los sectores -- económicos más desarrollados y de las empresas más importantes, que como hemos visto han formado los grupos de presión con mayor índice de participación de los interesados, - prácticamente total en UNESID, UNESA, La Asociación de Fabricantes de Cemento, etc-. Pero incluso dentro de estos sectores, la situación actual beneficia a las grandes empresas del sector, normalmente en manos de "gran capital", sobre las demás. En UNESID, siguiendo también en estos el ejemplo de la Central Siderúrgica de Ventas, los miembros disponen de un voto por cada 2.500 TM de acero, equivalentes a los productos acabados u obtenidos el año anterior, y la distribución de puestos en el Consejo de Dirección beneficia a su vez a las siderúrgicas más fuertes (integradas). Lo mismo ocurre en el Consejo Superior Bancario; la inexistencia de unas normas claras de elección de los representantes, facilita sin más el poder de los grupos fuertes, pues los nombramientos suelen ser adoptados por acuerdos informales en los que suele prevalecer la opinión de los grandes bancos: " prácticamente no hay elección para los puestos del Consejo Superior Bancario, se sabe quien va a salir y se procede a un reparto

previo "(44).

Así, aunque en teoría existe cauces formales para que puedan llegar a los puestos de dirección de los grupos de presión cualquier integrante de los mismos, -- en la práctica, esto resulta casi imposible, dado el notable cúmulo de ventajas con que cuentan los intereses -- más fuertes. De esta forma, los miembros de los grupos -- no son dirigentes sino dirigidos(45). La mayor parte de ellos son manipulados por una minoría que al servir fundamentalmente a las empresas grandes impide que los grupos realicen una de sus funciones típicas, la agregación de intereses más limitados para adoptar una política común basada sobre unos puntos de aceptación por todos. Al defender los intereses de los grandes, esta función de -- agregación de intereses contrarios es trasladada a la estrutura administrativa, que se enfrenta con demasiadas -- demandas opuestas, lo cual dificulta su función de solución de conflictos.

Esta carencia de participación de la base, se produce también a nivel de los accionistas de alguna sociedad, pues en España el control que estos ejercen sobre la marcha de sus empresas, es casi nulo (46), de és-

(44).- Entrevista nº 31.

(45).- LaPalombara: Clientela.Cit. pag. 164.

ta forma, tampoco los grupos de presión constituidos por las grandes empresas, reflejan otra cosa que los intereses de la minoría dirigente, así no solo un buen número de intereses sociales no están articulados para defender sus puntos de vista, sino que además, los grupos existentes representan en realidad una minoría de sus miembros. Así la desigualdad-es de influencia de los españoles son acumulativos, es decir, que las personas que están mejor situadas en la actividad económica, lo están también en las actividades políticas como consecuencia de dominar - la mayoría de los canales que transmiten los intereses - de la Sociedad al Estado (47).

(46). P.Cuadra. Echaide: La crisis de la concepción capitalista de la empresa. AE, (Enero-Febrero 1965)

(47).- Robert A.Dahl. Who Governs? New Haven (Yale University Press.1961) pag. 7 y ss.

C A P I T U L O I V

LA ADMINISTRACION PUBLICA ESPAÑOLA

- I.- Autonomia de la función administrativa
- II.- La estructura del Órgano administrativo: El reclutamiento.
- III.- La adopción de decisiones
 - a).- El caracter de la norma reguladora de la fun--ción administrativa.
 - b).- El control de la función administrativa
- IV.- El caracter de la actividad administrativa
- V.- Los factores subjetivos de la administración pública española.
 - A).- La concepción del interés público y del oficio administrativo.
 - B).- Comunidad de actitudes con los grupos
 - C).- La práctica del rol administrativo.

La Autonomía de la Función Administrativa.-

Influenciados por la teoría de la división de poderes, con frecuencia tendemos a imaginar el modelo de un régimen político como integrado por un poder ejecutivo que se mueve a las indicaciones de los legisladores y una burocracia limitada a realizar los programas que determina el Gobierno. Este modelo que entendía al funcionario como un sujeto pasivo no se ha producido nunca en la realidad, pero muchos menos en nuestros días. La Administración Pública no solo ha aumentado su poder, - lo cual es un hecho obvio, sino que ha extendido también su ámbito de discrecionalidad a consecuencia de que las complejidades técnicas de la vida presente son cada día más reacias a ser subsumidas en la rigidez de una norma que predetermine la acción administrativa en sus mínimos detalles. La importante actividad del funcionario no -- puede de esta forma ser controlada por una Ley previa, que era otro de los rasgos del modelo que hemos citado. Además esta Sociedad rápidamente cambiante e interdependiente, a la actividad administrativa a una continua -- adaptación a la última circunstancia, lo que exige que las reglas que determinen la acción de los funcionarios sea suficientemente amplia y elástica.

Estas mismas características hacen que tampoco el Parlamento pueda hoy controlar facilmente la acción burocratica. En primer lugar no suele contar con la competencia técnica suficiente, además, sus procedimientos resultan demasiados formales para que puedan limitar -- adecuadamente las acciones de los agentes del ejecutivo. Además no solo las Leyes dejan un amplio campo de acción a los funcionarios, sino que tambien han invadido el -- proceso legislativo y gran número de normas son iniciadas y elaboradas por ellos mismos, quienes además al final del proceso legislativo van a ser los encargados de cumplirlas (1). Simultaneamente, cada vez con más frecuencia los Parlamentos delegan en la Administración la elaboración de los reglamentos que hacen cumplir esas - Leyes.

(1).- F. Morstein Marx: The Higher Service and the detión group in western political development, en LaPalombara (Editor): Bureavcracy and political develop-
ment. Princeton (Princeton University Press 1963)
Pans 62-92. Idem: El Estado Administrativo. Madrid
(ENAP 1967).

Esta situación se produce con rasgos aún más acusados en España donde los funcionarios que monopolizan prácticamente la preparación de gran número de Leyes, cuentan además con una fuerte representación en las Cortes (2), y tienen una amplísima autonomía normativa y de actuación, porque es órgano legislativo y se reúne muy esporádicamente, los mecanismos que posee para controlar la actividad administrativa son de muy escaso uso.

"Podría darse el caso de una medida que afectase de modo importante a un Cuerpo fuese elaborada, dictaminada y - presentada al Consejo de Ministros por funcionarios del Cuerpo en cuestión; y otros funcionarios del mismo Cuerpo formasen parte de la Ponencia de las Cortes que lo informa y de la Comisión que lo vota" (3).

(2).- Los funcionarios que forman parte de las Cortes - Españolas, sin contar los militares, constituyen el 22,5% del total de procuradores. Cfr. Equipo - Data. Quien es quien en las Cortes. Madrid (Edicusa 1969) pag. 26.

(3).- A. de la Oliva. A. Gutierrez Reñón: Los Cuerpos... etc. pag. 144.

Lo mismo puede aplicarse a cualquier otra Ley, además los funcionarios normalmente elaboran el reglamento y todas las demás normas inferiores que han de aplicarse a los casos concretos de los principios legislativos.

Esta discrecionalidad concede un extenso ambito de libertad al funcionario, exponiendole a las influencias de sus actitudes, de las tensiones sociales y de las presiones de los grupos; el funcionario no se mueve en el vacío, sino que está inscrito en una circunstancia concreta. " Aún en la Unión Soviética es probable - que la burocracia sea sensible, no tanto al Parlamento como a los grupos y subgrupos principales y dominante - en la Sociedad " (4). No existe el funcionario neutro, carente de motivaciones en conflicto, que se limita a aplicar la norma en el sentido marcado por su superior sin transferir nunca las limitaciones puestas a su capacidad decisoria. Los funcionarios han de resistir sobre todo el influjo de los grupos formados alrededor de los intereses que ha de reglamentar pues un incremento de la función discrecional de la Administración, hace más apre

(4).- La Palombara: Clientela. ... etc. pag. 243.

miente a los grupos la necesidad de llegar a algún tipo de acuerdo con los funcionarios.(5). "Una estructura de interés benévola ú hostil, vaga y general o compacta y bien definida, abraza todos los centros de discrecionalidad administrativa importante" (6).

Para explicar adecuadamente las relaciones que se establecen entre los grupos de presión y la Administración Pública nos interesa ahora una consideración de aquellas variables, que desde la Administración influyen en la determinación de esas relaciones en primer lugar la estructura del órgano administrativo en cuanto que "afecta a la extensión e intensidad de la política de los grupos, principalmente a causa de que las expectativas de éxito dominan la actividad de los grupos, y si uno de ellos puede o no ser influyente es determinado, al menos parcialmente, por la estructura gubernamental sobre la que actúa (7).

(5).- S.H. Beer: Pressure grps and parties in Britain - en APSR L. 1 (Marzo 1956) pag. 15.

(6).- Norton Long: Power and administración. Pag.IX. 3 (1949). pag. 257.

(7).- Eckstein: Pressure ... etc. pag. 29.

Dentro de la estructura gubernamental estudiaremos el proceso de adopción de las decisiones ("proceso de decisiones") en cuanto en la medida en que los grupos pretenden siempre alcanzar los puntos de la organización donde se encuentra el poder decisorio, un estudio de ese proceso nos indicará qué órgano de la Administración Pública será afectada por qué tipo de grupo. Estudiaremos también el reclutamiento administrativo por -- cuanto "la elite de que se nutren los equipos gobernantes y la alta dirección administrativa de un país, es -- quizá a veces más importante que la propia estructura gubernamental (8). A su vez el carácter de la actividad administrativa (la intensidad de la intervención de la Administración, las zonas afectadas por esta nos indicaran que intereses y grupos trataran de establecer contactos con la administración, etc.). Trataremos por último descubrir algunos de los factores subjetivos de la Administración Pública, como la concepción del interés público que tienen los funcionarios, las concomitaciones entre sus actitudes y las de los "administrativos" y la práctica del rol administrativo por agentes de la Administración.

(8).- L. Sanchez Agesta: Sociología de la Administración ... Etc. Pag. IX.

Una variable importante respecto a la Administración en sus relaciones con los grupos es su sistema de elección del personal. Cuando a partir de ahora hablemos de las personas al servicio de la Administración nos referiremos no solamente a aquellos que jurídicamente son funcionarios por que han realizado las pruebas de acceso fijadas por la Ley e ingreso en un cuerpo, sino a todas aquellas que desempeñan un puesto en la Administración Pública, aunque según el modo corriente de hablar ocupen "cargos políticos".

Nos interesa detectar la influencia que sobre la política del país tienen los grupos, siendo completamente secundario si las decisiones concretas la adoptan unos funcionarios estrictamente hablando o una personalidad llamada "política".

En la mayor parte de los casos sin embargo, - la elección de los servidores de la Administración Española tiene, en principio, una duración vitalicia. Es -- absolutamente anormal el hecho de ser expulsado del servicio de modo definitivo e incluso temporalmente, teniendo que producirse una actuación verdaderamente grave - para que tal sanción se lleve a cabo. Mucho más anormal resulta el supuesto de que esta remoción se realice a instancias de un tercero ajeno al Cuerpo de funcionarios -

correspondiente o de simple ciudadano. El principio de inmovilidad de gran raigambre en la función pública española se superpone en este caso por el "espíritu de cuerpo" que conduce a todos los funcionarios de un cuerpo a defender cualquier actuación desacertada de uno de ellos, frente a posibles intentos externos de exigir responsabilidades. Esta independencia de principio de los funcionarios, frente a las actuaciones provenientes del -- "público", significa un importante recurso de defensa de los servidores de la Administración frente a los grupos de presión que se relacionan con ellos. La dificultad de remover a un funcionario impide a los grupos la utilización de esa posible amenaza para tratar de condicionar la voluntad de estos. El miedo que pueda inspirar al funcionario el grupo de presión resulta así muy limitado. Poco puede hacer este respecto al empleo actual del funcionario, su carrera o su sueldo, concretamente determinados por la Ley.

Al considerar la forma en que el reclutamiento de los servidores de la Administración protege o amenaza la independencia de sus decisiones, conviene distinguir dentro de los puestos superiores la jerarquía administrativa dos clases de personas: los que han accedido al cuerpo por "designación política", es decir, en vir-

tud de motivos ajenos al reglamento del Cuerpo aunque - se pertenezca al mismo, y los que han alcanzado ese lugar por pertenecer al Cuerpo y han seguido las prescripciones establecidas. Normalmente estos puestos superiores de la jerarquía serán alcanzados por los que han sido - llamados "cuerpos de elite" (9). " En general la doctrina administrativa viene a la distinción tradicional entre política y administración sigue basandose en la hipótesis de que los cuerpos superiores de la administración constituyen una zona de carácter político que asegura la alta dirección de los servicios desempeñados por los funcionarios profesionales. La frontera de esta zona se coloca igualmente en la Dirección General. Sin embargo, - el estudio de las personas que ocupan o han ocupado en los últimos años los puestos de Ministro, Subsecretario, Director General o cargos de rango equivalentes, demuestran que cerca de un 80% de estas personas tienen condición de funcionarios del cuerpo superior de administración sivil (10).

(9).- Siguiendo la terminología de la encuesta Enap-Data; denominamos "Cuerpos de Elite" aquellos para cuyo ingreso se exige un título superior. Cfr: Enap-Data: Encuesta sobre la elite de funcionarios españoles. Alcala de Henares-Madrid. 1967.(multicopia do).

(10).- A. de la Oliva; A. Gutierrez Reñón: Los Cuerpos... Etc. Pag. 144.

Pero aunque no llegasen a alcanzar las cimas de sus respectivos Ministerios, estos funcionarios superiores tienen una importancia principal en la vida de la Administración Pública española, pues su posición reglamentaria, su cerrado espíritu de cuerpo, y su prestigio, les otorgan un inmenso poder dentro de la estructura administrativa. Su caracter permanente es una razón suplementaria para que los grupos busquen acceder a ello, tratando de establecer relaciones permanentes. Estudiaremos ahora el grado de independencia frente a las presiones de los grupos de estos cuerpos de funcionarios de elite, para pasar posteriormente a considerar lo de las designaciones por "motivos políticos".

Los "cuerpos de elite" presentan una característica que limita en gran medida la independencia de que gozan estatuariamente por su condición de funcionarios. En primer lugar pertenecen principalmente a una clase media - alta ó alta, a la que también pertenecía la familia de sus padres.

Pregunta:

¿ A que clase social diría que pertenece Vd ?.

Respuesta:

Clase Alta	50 %
Media Alta	80 %
Media Baja	8 %
Trabajadora	1 %

Pregunta:

¿ A que clase social diría Vd. que pertenece la familia en la que Vd.nació ?.

Respuesta:

Clase Alta	50%
Media Alta	60%
Media Baja	24%
Trabajadora	6%

Fuente: Encuesta ENAP-DATA.

Así pues, esta elite funcionarial española -- pertenece en su mayor parte a la burguesia, lo que conformará unas actitudes de vida bastante similares a la "burguesia de los negocios" y a los hombres de los grupos industriales y agrícolas importantes. Este grupo tiene tambien una muy escasa movilidad social, lo que refuerza la conciencia de clase. Además entre los funcionarios importantes y muchos hombres de las empresas privadas - existen un sinnúmero de relaciones, a veces muy íntimas, impuestas por las circunstancias vitales: estudios comú nes, amistades asiduas, relaciones sociales, parentesco; La comunidad de estudios sobre todo tiene una gran tras cendencia, especialmente para los cuerpos de Ingenieros, pues sobre una base de muy parecidas condiciones econó- micas y sociales, impuestas por la imposibilidad de que pudiesen acceder a las escuelas técnicas hijos de fami-

lia de clase media o trabajadora, el escaso número de - alumnos y el fuerte espíritu de cuerpo desarrollado por el ambiente, genera unas amistades intensas que luego - son reforzadas en ocasiones por matrimonios con familiares. De este modo los ingenieros al servicio de la Administración Pública se identifican con sus compañeros de las empresas privadas por "conviviun et connubium". Como buen porcentaje de los puestos directivos de las empresas importantes estan desempeñados por ingenieros, cuerpo que a su vez controla importantes puntos decisorios de los ministerios económicos, resulta lógico que las - relaciones entre Administración y Grupos sean fáciles y cordiales.

"En nuestro caso las relaciones con los directores Generales han sido muy agradables, en parte por - razones de compañerismo, pues todos somos de edades pa-recidad, etc. "X". es dos promociones posteriores a mí, "Y" tambien, "Z". es de mi promoción, y todos los funcionarios que por allí hay somos conocidos. Así que tenemos una gran confianza para entrar en su despacho de manera que entras en el despacho de su Secretaría y te cuelas cuando sale la visita que está, antes de que entre la - siguiente" (11).

(11).- Entrevista nº 8.

Esta situación es muy frecuente en los Ministerios de Industria y Agricultura, menos en Comercio y más excepcional en Hacienda, pues la gran parte de sus funcionarios superiores - exceptuando los abogados del Estado adscritos a ese Ministerio suelen constituir un cuerpo cerrado que mantiene relaciones menos intensas con los grupos. Como veremos inmediatamente una parte importante de las direcciones generales de Hacienda y Comercio suelen cubrirse por funcionarios de los cuerpos correspondientes. En el Ministerio de Agricultura sin -- embargo, tres Directores Generales son Ingenieros Agrónomos y otro de Montes. En estas condiciones se establece con los Grupos una tupida maraña de relaciones de todo tipo, facilitadas por la comunidad de clase, identidad de estudios, amigos comunes etc. etc. Esta realidad limita enormemente la independencia frente a los "administrados" que la Ley otorga a todos los funcionarios. Cuando esa independencia protegida por los reglamentos del Cuerpo a que se pertenece no existe, como es el caso de los puestos de designación "política", la posible capacidad de oposición del funcionamiento queda muy reducida.

Estos cuerpos de funcionarios mantienen otras relaciones íntimas con las empresas privadas como consecuencia de haberse ido incrustando paulatinamente en --

sus cuadros de mando. En este sentido no parece confirmarse la tesis de UNZ y De Miguel sobre el carácter cerrado de este elite (12). Según A. de la Oliva y A. Gutierrez Reñón, un cotejo de los nombres contenidos en el Índice Alfabético de Funcionarios ... y en el Directorio de Consejeros y Directores ... muestran la presencia de esos cargos de más de 700 funcionarios públicos. Solo 5 de los cuerpos superiores (Abogados del Estado, Letrados del Consejo de Estado, Ingenieros de Caminos, Ingenieros Industriales y de Minas del Ministerio de Industria) tienen 291 de sus funcionarios en otros cargos de Dirección de empresa ... (13).

Aunque este es un dato no comprobado, cabe -- aventurar que buena parte de ellos trabajan precisamente en aquellas empresas que desarrollan actividades incluidas dentro del ámbito de reglamentación propia de la función administrativa que desempeñan.

(12).- J.J. Linz. A. De Miguel: La Elite Funcional Española ante la reforma administrativa, en Sociología de la Administración. Cit. Pag. 217-219.

(13).- A. de la Oliva, A. Gutierrez Reñón: Los Cuerpos ... Cit. pag. 217-219. El porcentaje de funcionarios desempeñados simultáneamente en una actividad de la empresa privada es mucho más elevado entre las clases más altas (Cuerpos de Elite) con los que estos se encuentran aún más compenetrados con los puntos de vista de los Grupos. Cfr: M. Gomez-Reino, F. Andrés Orizo: Burocracia Pública y Privada, en Sociología ... Cit. pag. 294.

De esta forma no solo sus actividades seran - similares a las de los Grupos sino que con frecuencia participan directamente de los mismos intereses que estos. Esta situación significa que en muchas ocasiones no será necesario para los grupos ejercer su "Acción de presión" por que ya los funcionarios correspondientes conocen y defienden sus mismos intereses.

Esta participación de los Agentes de la Actividad Administrativa en los intereses de los grupos de presión se han reforzado ultimamente en España por la - intervención creciente del Instituto Nacional de empresas mixtas, un gran número de funcionarios, habitualmente los más capacitados han pasado a formar parte de los Consejos de Administración de estas empresas, en las que se encuentran a los hombres más representativos de los grupos de presión. Así en la empresa Nacional Hidroeléctrica de Ribagorzana (Enher) que cuenta con un 98,7% de capital del INI el Presidente es una importantísima figura de la industria eléctrica y de la Banca española; en la empresa Nacional del Aluminio (ENASA) los representantes del INI integran el Consejo de Administración junto a un Vicepresidente y 4 Consejeros de la Banca privada. (14)

(14).- J. Muñoz: El Poder ... Cit. pags. 344-345.

La conexión con los intereses privados suelen ser más intensa en los puestos de "designación política" sobre todo en los Ministerios de Industria, Agricultura, y Comercio, que son los que mantienen unas relaciones - más intensas con los grupos que estamos estudiando. Dentro de la Comisaria del Plan de Desarrollo, los últimos nombramientos de sus puestos claves han recaído en personas intimamente vinculadas a intereses empresariales. En el anterior equipo del Ministerio de Comercio, el Jefe del Departamento, D. Faustino Garcia Monc6, habísido Director General Adjunto del Banco de Bilbao y ha --vuelto a la empresa privada despues de su cese. El Director General de la Comisaria de Abastecimientos y Transportes, D. Enrique Fontana Codina, hoy Jefe del Departamento - había trabajado intensamente en la empresa privada, desempeñando el cargo de Director de General Azucarera, en iguales circunstancias se encontraban el Director General de Comercio Exterior y Director General del Instituto de Moneda Extranjera (IEME) -. En el nuevo equipo, además del caso citado del Ministro, el Subsecretario y varios Directores Generales han saltado a la Administración desde empresas privadas. En el Ministerio de Industria a lo largo de toda la gestión de D. Gregorio Lopez Bravo, además del propio Ministro, una buena

parte de los Directores Generales (minas, siderometalúrgicos, etc.) fueron desempeñadas por personas que llegaron a sus puestos directamente desde la empresa privada. El actual Ministro D. José Maria Lopez de Letona es Ingeniero de Caminos y ha trabajado también en la empresa privada. El actual Director General de la Industria Siderometalúrgica D. Carlos Pérez Bricio, llegó a este puesto desde la Dirección de UNESID, principal grupo de presión del sector reglamentado por esa Dirección General. El Ministerio de Hacienda provee generalmente sus Direcciones Generales con miembros de los cuerpos adscritos a ellas, pero a pesar de todo mantiene también representantes de los grupos en puestos importantes del Departamento. El actual Subsecretario, D. José Maria Sainz de Vicuña, ha desempeñado el cargo de Director General del Banco Español de Crédito inmediatamente antes de entrar en la Administración Pública. Es abogado del Estado, habiendo pasado desde este puesto en la Delegación de Hacienda de Barcelona a Director de la Sucursal del Banco situado en esta Ciudad. En la Comisaria del Plan, el Comisario adjunto, y al menos dos subcomisarios tienen importantes intereses. Uno de ellos era en el momento de ser designado miembro de la Comisión Permanente del Consejo Nacional de Empresarios.

Estos ejemplos no son los únicos que indican que en España el intercambio de personal entre Administración Pública y la empresa privada ("pantouflage", según la expresión francesa), se produce casi exclusivamente en un sentido único. "El paso de la Administración Pública a la empresa privada es menos frecuente, pero de la empresa privada a la Administración Pública es mucho más frecuente, no solo en los puestos directivos, sino también a otros niveles (15). Es mucho más raro sin embargo el proceso inverso, debido principalmente al hecho de que la empresa española, subdesarrollada aún en muchos sectores, no presenta suficientes atractivos profesionales para esos altos funcionarios que después de una oposición fuerte se han ganado un puesto de prestigio, posibilidades profesionales y buena remuneración, que además no está sometido a las eventualidades de la competencia y de las posibles reformas impuestas por los políticos.

(15).- Entrevista nº 15.- La opinión es corroborada en otras varias entrevistas.

Sin embargo este abandono de la Administración Pública ha comenzado a iniciarse y lo más probable es - que se acentue en el futuro siguiendo así el ejemplo de Francia y muchos otros países - donde la huida es mucho más intensa (16).

El gran número de puestos importantes de la - Administración Pública que son cubiertos por personas - muy relacionadas con los grupos de presión empresariales. se explica por la inexistencia en el país de otro "Cur- sus Honorual" para acceder a estos puestos que el triun- fo profesional, normalmente mucho más accesibles y so- noro en la empresa privada. Cuando alguien es nombrado para el desempeño de un Departamento Ministerial practi- camente las únicas personas entre las que puede elegir sus colaboradores inmediatos - los puestos superiores - del Departamento - son sus compañeros de profesión o -- sector económico, pues no existe en el país otra estruc- tura que cumpla la función de un reclutamiento específi- co para esas funciones de alta dirección de la Adminis- tración.

(16).- Al final de los estudios de la promoción 1969 (- (Jean Jaures) nueve alumnos del ENA (Escuela Na- cional de Administración) han abandonado la fun- ción pública. Uno marcha a una empresa de publi- cidad, dos a la Industria Química, y cuatro al - menos a la Banca Privada. Cfr. Le Monde. (29.X. - 1969).

Practicamente el único lugar de elección son los cuerpos profesionales, pues la tecnificación de la política ha dejado en buena parte inservibles otros reclutamientos más particularistas como familia, amistad, grupo regional o religioso. Cuando los cuerpos no son cubiertos por las amistades dentro de una profesión o cuerpo, lo normal será acudir a los hombres brillantes de la empresa privada de este sector, que se piensa conocen los temas y tienen competencia para desempeñar el cargo; cuando esto no es posible se nombra al funcionario inferior pero relacionado con el sector y sus hombres. "Cuando X. Ministro", quiso nombrar Director General yo se que se lo propuso a varios compañeros míos que no aceptaron, y por fin se lo propuso a "I", que siempre había trabajado en la Administración pero que era muy - amigo nuestro (17).

Todas estas circunstancias limitan profundamente la independencia teórica de los servidores de la Administración frente a la presión de los grupos, aunque como dicen algunos de nuestros entrevistados, cuando se trabaja para el Estado "se adquiere otra mentalidad" -- y defendería a las personas de las presiones de sus an-

(17).- Entrevista nº 8.

teriores compañeros, es muy dudoso que esta nueva actitud pueda significar un freno a tan íntima comunidad de intereses. Como en el ejemplo de UNESID que hemos citado antes, son los propios hombres del grupo de presión los que dominan los puestos de decisión administrativa de tal forma que se produce un fenómeno más intenso de lo que H. Claeys denomina una institucionalización pues de los grupos (18); son estos mismos los que llegan a colocar a sus hombres como actores de las funciones directivas de la Administración.

A la pregunta: "¿ Cual es el poder político - del campo en estos momentos ?", el Presidente del más importante grupo de presión agrícola responde: "Fijese lo que nos ha costado que el Segundo Plan de Desarrollo sea un Plan de Desarrollo Agrícola. Nos ha costado que nuestro Presidente anterior tuviera que interpelar al Gobierno en su momento, Nos ha costado que él mismo fue se acogido por la Administración para llevar esas ideas

(18).- P.M. Claeys: L'Action des groupes de pression - economique et son intititutionalisation etude comparative Miueux Anglosaxone et europees continen-
taux. en RIS 3 (1963) pag.644. Cit. por J.Ferran-
do: Estudio Cit. pags. 67 y ss.

a la practica y que se hayan traducido en un trabajo muy eficaz". A pesar de todo a continuación añade. "La agricultura nunca puede ser un grupo de presión por razón de la distancia de Madrid (19).

En estas circunstancias resulta difícil dis--tinguir el rol público del privado, por que con frecuencia se sirve simultaneamente a la Administración Pública y a los grupos de este sector. Así en una tertulia realizada por la redacción de una revista el periodista al presentar a un alto funcionario escribe: "X... Director General de ... pero que en esta ocasión actúa como empresario" (20). Todo esto no es una situación peculiar española, pues en países con diferentes sistemas políticos - Estados Unidos, Alemania - acceden a importantes puestos administrativos personas claves de los grupos de presión, como es el caso del actual Secretario del Tesoro Norteamericano, A. Kenedy fuertemente ligado a empresas bancarias privadas (Continental Bank). El dominio por - los grupos a través de los partidos de importantes puestos en las Cámaras es tambien fenómeno muy extendido.

(19).- Laec . nº 569. (8-II-1969). Pag. 27.

(20).- Laec . nº 587. (14-6-1969). Pag. 12.

Sin embargo, la repetición no puede anular la significación del hecho. Para un gran número de grupos no será necesario realizar ninguna "presión" en el sentido de tratar de cambiar la opinión de los servidores de la Administración Pública. Estos mismos comprenden - la situación y tratan de actuar en sentido idéntico sin que la presión se produzca. Existen "pasarelas entre las esferas dirigentes del Estado y los grandes monopolios. Se forma así un Patronato tecnocrático" (21), en el que se confunden empresarios privados, servidores de la Administración y funcionarios directivos de las empresas nacionales.

(21).- F. Mitterrand Conferencia en el Club "Democratie et Université" (27.X.1969) Cfr. Le Monde. (29.X.1969).

La Adopción de las Decisiones.-

Un dato importante para conocer las actividades y el estilo de los grupos es la determinación de los puntos de acceso de la presión en la Administración Pública, para ello tenemos que conocer qué órganos de la Administración suelen tomar las decisiones que afectan a los grupos, pues como hemos indicado anteriormente, - estos buscan encontrar aquellos resortes administrativos donde son decididas las medidas que les afectan. En esta búsqueda, la organización del proceso de decisión administrativa no es más que un dato orientador porque en la práctica la opinión y adopción de medidas administrativas no coincide con el proceso delimitado en los respectivos reglamentos (22), los usos, las necesidades del momento, el carácter de las personas terminan modificando las normas escritas, y creando paralelamente - otras prescripciones que en su convivencia con el "Ius scriptum" terminan por delimitar unas exigencias específicas para la adopción de los distintos tipos de decisión.

(22).- J. Neynaud: Nouveles. Cit. Pag. 51.

Este proceso puede ser delimitado partiendo del estudio de sus dos variables más importantes, el carácter ambiguo o taxativo de las Leyes, Reglamentos, etc., que determinan la actividad administrativa y la existencia y tipos de los modos de control legislativos de estas actividades..

a).- El carácter de las normas reguladoras de la actividad administrativa.-

En terminos generales puede decirse que los diferentes tipos de normas descritas que regulan las funciones de la Administración Pública en España son altamente ambiguos, es decir, permiten un elevado margen de ejercicio discrecional a su actividad por parte del actor de la función. Este hecho no es privativo de España según hemos indicado con anterioridad, pero quizá haya sido reforzado en nuestro país por algunas circunstancias específicas. Pudiera que los funcionarios o los representantes de los grupos presentes en las Cortes tienen interés en mantener esta ambigüedad que permitirá a uno actuar con más libertad en la realización de los actos administrativos y a otros tener un más amplio margen de maniobra para poder "orientar" la acción de los funcionarios que regulan sus respectivos sectores económicos; en la medida en que cualquier cuerpo, y desde luego los cuerpos de funcionarios, puedan practicar en las disposiciones que determinen su actividad profesional,

es lógico pensar que trataran de mantener amplios margnes de libertad. Esta actitud general puede ser realizada con más facilidad por los cuerpos de funcionarios que además de crear sus propios reglamentos, por su fuerte presencia en las Cortes participan intensamente incluso en la redacción de las Leyes.

Las Cortes, con su organización proporcionan otra causa de esta ambigüedad legislativa, en ellas estan ampliamente representados los diversos intereses -- económicos e institucionales del país, pero normalmente no cuentan con el mismo índice de representación, lo -- que hemos denominado interés "más amplio o general". -- Así estos no pueden ejercer su función de integrar las distintas visiones parciales en unos programas más amplios que exige una renuncia a las posiciones particulares. Logicamente estas defienden firmemente sus posiciones y así el acuerdo entre los representantes de los grupos solo puede ser logrado normalmente sobre un texto - amplio que por su vaporosidad no perjudique directamente a ninguno de los intereses presentes. De esta forma la Ley solo cumple su función de agregar intereses contradictorios a costa de una redacción amplia y comprensiva, despues de debates larguísimos el acuerdo es logrado --

frecuentemente a costa de adoptar un texto ambiguo. Así despues de largos debates la Comisión de Leyes Fundamentales acordó el siguiente texto de uno de los artículos programáticos del II Plan de Desarrollo, que pretende - dirigir la mayor parte de la actividad de la Administración durante 4 años. " Son objetivos general del Plan, el mantenimiento de la estabilidad interna y externa del sistema económico y asegurar el pleno empleo " (23).

Unos tan ampliso propositos apenas imponen limitación a las demás normas de caracter inferior que hayan de dictarse en ampliación y desde luego dejan un -- amplísimo margen de discrecionalidad a todos los que -- han de intervenir, pero probablemente es el único texto que hacía posible un acuerdo entre los intereses presentes; conviene no extraer consecuencias excesivamente negativas de este hecho; de momento nos interesa destacar de las Leyes, por su caracter ambiguo que no constituyen frenos a la actividad de la Administración, pero desde otro punto de vista este mismo caracter hace posible el acuerdo entre la posición y consiguientemente el funcionamiento del sistema.

(23).- Art. 1.3. de la Ley 1/1969 de 11 de Febrero aunque de una forma no tan clara, la mayor parte de los artículos de la Ley acusan el mismo caracter.

b).- El control de la actividad administrativa.-

Hemos mencionado anteriormente algunos de las dificultades existentes en la política de nuestros días para que las Cámaras puedan controlar eficazmente la actividad administrativa. En España las Cortes apenas han desarrollado ninguna función fiscalizadora de la Administración, salvo la apropiación de las Leyes y presupuestos, ni siquiera se han llegado a realizar algunas de las posibilidades que en este sentido la Legislación -- permite (artículo 19.2 del Reglamento de las Cortes). -- Solo muy recientemente el asunto de la Maquinaria Textil del Norte de España (MATESA), se ha constituido una Comisión para vigilar la actuación de determinados funcionarios, pero tal Comisión ha desempeñado hasta el momento unas funciones más bien limitadas.

Tampoco actúan con suficiente eficacia otro -- equipo de control "extraconstitucional" que pueden constituir en algunos países una cortapisa a la actuación -- de los funcionarios como es la publicidad por parte de la prensa, las actividades anómicas de grupos de ciudadanos, etc. La prensa poco desarrollada en España apenas puede seguir en mínima parte la complejidad de la -- actividad administrativa del Estado, aunque en los casos que lo hacen su grado de éxito es muy notable (24).

El empleo de movimientos anómicos - manifestaciones, negación de servicios etc - solo juegan un cierto papel dentro de los movimientos obreros, pero pocas veces se dirigen contra una actuación directa de la Administración. Aunque en los últimos tiempos se han producido algunos movimientos de este tipo para protestar contra decisiones administrativas, o tratando de impulsar a la Administración Pública a "hacer algo" (guerra de la leche) en Asturias y Pamplona, por ejemplo. Estas actividades, como la llamada de atención de la prensa - sobre un tema pueden constituir un control de la actividad administrativa en cuanto aumentan el número de personas interesadas por un tema y consiguientemente la Administración ha de tener en cuenta en su decisión mucho más interés en este sentido, se puede limitar el alto grado de libertad con que un funcionario decide un caso que - solo será conocido por unas cuantas personas.

(24).- El 11 de Abril de 1970, los periodicos publicaban una nota de la Comisión Permanente de la Asociación Nacional de Catedraticos de Instituto: tres días más tarde se anunciaba la solución del problema a que la comunicación hacía referencia. -- Ejemplos similares se producen casi diariamente.

El Ministro sobre todo, y tambien el Subsecretario, al tener que conocer un gran número de intereses contrapuestos y poseer normalmente una visión más amplia podrían constituir un control de la actividad administrativa de los órganos inferiores, representando en última instancia el interés general frente al particular de los funcionarios. Sin embargo este control no se lleva a cabo en buena parte de los casos. Ya hemos visto el elevado número de veces que tales cargos han sido desempeñados por funcionarios, o personas muy relacionadas con los grupos de presión, aunque esto no suceda, el Ministro o sus inmediatos subordinados se muestran frecuentemente impotentes, en su intento de controlar la actividad de los órganos de su departamento, por falta de -- tiempo, insuficiencia de información, etc, con lo que -- las facultades de decisión se delegan en la práctica en funcionarios inferiores que por su permanencia en el -- cargo conocen más a fondo la actividad que estan regu--lando.

Se plantea así el tema de tratar de delimitar cuales son los órganos que en la relación con los grupos de presión suelen afectar las decisiones de la Administración. Como hemos indicado con anterioridad estas de-

cisiones se toman con frecuencia en puntos distintos a los indicados por la Organización formal, y esto que -- ocurre en todos los países, resalta con mayor fuerza en España donde la disposición de los diversos elementos - que integran la estructura administrativa presenta por sí misma serias dificultades para tratar de indagar los focos de decisión. La Administración Pública española - no constituye una unidad orgánica, sino que está poblada de innumerables cantidades de cuerpos de los que se des conocen el número en sus efectivos (plazas dotadas, -- miembros en activo etc.). La apreciación del número total de funcionarios varía en cifras importantes según los - criterios y las fuentes de estimación. Cruzándose con las jerarquias de decisión de los diversos órganos se - encuentran otras impuestas por los cuerpos de funcionarios, los usos, criterios particularistas, etc., son es pecialmente fuertes las jerarquias y las practicas im-- puestas por el cuerpo en cuanto "que el funcionario se vincula estrictamente a la Administración a través del ingreso de un cuerpo concreto y se distingue del resto de los funcionarios por su pertenencia a ese cuerpo(25).

(25).- A. de la Oliva, A. Gutierrez Reñón. Los Cuerpos...
Cit. pag. 92: tambien pags. 115-123.

Resulta difícil apreciar con seguridad cuales son los órganos que suelen adoptar las decisiones en las relaciones con los grupos. Nuestra impresión extraída - de las entrevistas realizadas y del estudio de varios - procesos de decisión en casos concretos, es que tal función recae generalmente en las Direcciones Generales, - que suelen actuar sobre un ámbito coherente de materias y personas aceptadas; es decir, según la expresión de - La Palombara dotadas de un fuerte carácter, " vertical " (26), esto es, su función reguladora se ejercita sobre un concreto sector económico y afecta a grupos coherentes de personas, en cuanto a los representantes de este sector que se relacionan con el órgano administrativo, suelen ser de una clase y expresar unas actitudes altamente similares. La Dirección General de Industrias Siderometalúrgicas y Navales, regula un muy concreto sector económico y establece sus relaciones con grupos de todos ellos y tienen importantes actitudes en común. (Ingenieros Industriales y Navales, Financieros, Empresarios de productos relacionados: acero, hierro, etc.).

(26).- La Palombara: Clientela. Cit. pags. 253 y ss.

Esto produce como consecuencia que los grupos se encuentran en el Director General con un interlocutor facil pues se preocupa de las mismas actividades, tiene actitudes similares y amplia capacidad de decisión, lo que le permite poder actuar con eficacia en defensa de las demandas de los grupos. El dialogo con escalones su periores será más difícil en cuanto el Subsecretario, - por ejemplo, extiende su interés sobre sectores mucho - más amplios.

El Secretario de una agrupación de industrias mineras comenta: "Las relaciones se establecen fundamentalmente con el Ministerio de Industria y sobre todo con la Dirección General de Minas y de la Energia" (27), - practicamente sin excepción todas las entrevistas, tanto en la Administración Pública como en los grupos comfirman este dato. Los Directores Generales suelen ser técnicos en la materia objeto de regulación con lo que sus conocimientos y la amplitud de los temas con que se enfrentan los Subsecretarios y Ministros atraen hacia -- ellos un número creciente de decisiones. Cuando el ambito de actuación de la Dirección General es amplio y encuadran intereses que pueden ser contrapuestos, la decisión incumbe normalmente al órgano superior, Subsecretario o Ministro.

(27).- Entrevista nº 7.

Los problemas de precios, por ejemplo, enfrentan dentro de la Dirección General de Industrias Siderometalúrgicas y Navales a los siderúrgicos productores - de acero, y a los constructores navales consumidores del producto. La decisión entonces no suele ser dictada por el Director General, sino por el grado inmediatamente superior a la jerarquía, por cuanto al interés perjudicado por una posible decisión previa del Director General apelará al escalón superior y en última instancia al Ministro. Así fué el Ministro de Industria, con la autorización de la Comisión Interministerial de precios, -- quien concedió la reciente subida de los precios siderúrgicos.

Con mucha frecuencia en nuestro país el auténtico órgano decisorio se encuentra fuera de la estructura formal de la Administración e incluso a pasado a poder de los propios intereses privados. Ocurre entonces lo que podemos denominar, delegación del poder administrativo en los grupos, el fenómeno es tan importante que merece ser estudiado detalladamente en el próximo capítulo.

Caracter de la Acción administrativa.-

" Así como la estructura gubernamental es el más obvio determinante de la forma y las actividades de los grupos dice Eckstein, las actividades de los gobernantes son el más obvio determinante de su "entrada" - en la política" (28). El estudio por tanto de la actividad de la Administración Pública nos descubrirá las razones por las que los grupos comienzan a intervenir en política, estos entran en contacto con la estructura del poder en nuestro país.

La más importante característica de la actividad de la Administración española es su carácter creciente que le lleva a intervenir prácticamente en todos los sectores de la vida económica nacional. Muchos indicadores muestran sin lugar a dudas esta importante participación del Estado en la realidad socio-económica de la Comunidad. La primera consecuencia de ello será la intervención en la política de un gran número cada día más -- creciente de grupos de presión formado por los intereses afectados por todas las nuevas formas de intervención de la Administración estatal. "La estructura del Estado Asistencial y de la economía controlada acerca cada vez más a los grupos de presión y la Administración crea en ellos un mayor interés por las decisiones que se toman

al nivel administrativo (29). Además de las causas universales que han producido el incremento de la actividad política de los grupos, en España han incluido en este hecho una cierta ideología socializante y un deseo político de impulsar fuertemente el desarrollo del país en un estado de clara debilidad de la economía privada. La tendencia a que la Administración amplie su campo de acción puede ser motivada por el deseo de sus servidores de crearse un futuro seguro. "Hay que pensar que los -- que estan en la Administración tienen que ver que sus - cargos sobre todo si son "políticos", no son eternos.". Pueden ver en las nuevas empresas nacionales una colocación futura (30).

Este incremento de su actividad no parece haber sido acompañada en la Administración española de un perfeccionamiento simultaneo de sus medios de tal forma que se observan la actuación de la Administración Pública, sobre todo en el campo económico, multitud de disfunciones.

(29).- S. H. Beer. Pressure ... Cit. Pag. 15.

(30).- Entrevista nº 12. __, Tamames, atribuye a esta, causa la multiplicación de empresas del INI en el mismo sector económico. Cfr: P. Sinnot, I'm nã pas a visión nette de son avenir. Lemondé (4.12. 1969) ven variedad de órganos administrativos que regulan el sector del petróleo en: E. Sanz Hurtado: economía y política del petróleo. Madrid -- (Guadiana de ediciones 1969).

Con frecuencia la intervención ha sido desordenada creandose varias empresas públicas en un mismo sector, proliferan a los organismos para reglamentar -- la misma actividad (hay productos agrarios cuyo precio al productor es fijado por un organismo y al consumidor por otro etc.)... La Administración carece de una información veraz, pues las empresas temerosas del fisco no proporcionan datos verídicos; la estadística económica suele proporcionar resultados muy dispares según el organismo que realice el calculo y no existe un Instituto Público o privado con suficiente prestigio que centralice la preparación y confección de estadísticas solventes. La política económica ajusta con frecuencia una mentalidad "maltusiana" y sus actuaciones suelen ser contradictorias y precipitadas. Es decir, manifiesta actitudes muy similares a las que hemos referido anteriormente a los grupos de presión, lo que descarga a estos de una buena parte de la responsabilidad por las deficiencias estructurales que actualmente presenta la economía española. Esta opinión es mantenida tanto desde los grupos como por aquellos que trabajan en empleos públicos. Creo que en general el Estado como empresario se encuentra - por debajo del grado de desarrollo actual de la economía

española. Si se observa a la gente que está implicada - en las empresas nacionales, muchos de ellos no tienen - interés, en primer lugar, en segundo se encuentra con un Consejo de Administración que está en Madrid con un representante del Ministerio de Trabajo, otro de Hacienda cada uno de los cuales tiende a defender sus puntos de vista sin vivir los problemas, lo que además impide la realización de una política a largo plazo (31).

¿ Cuales son las consecuencias de estos hechos en el estilo de acción de los grupos ?. El caracter con frecuencia cambiante y desordenado de la política administrativa española obliga a los grupos de presión a -- mantener un contacto permanente con los funcionarios para seguir enterados de los planes inmediatos de los poderes públicos, con objeto de poder planear sus actividades - de acuerdo con la política gubernamental del momento; - en la medida en que esta sea más imprevisible mayor necesidad existirá en los grupos por reforzar estas relaciones con los funcionarios.. Este caracter de inestabilidad de la acción administrativa no es mermada por el hecho de la existencia en el país de un plan cuatrienal, porque las amplias disposiciones de sus preceptos permi

(31).- Entrevista nº. 8.

ten desarrollar una política inflacionaria o estabilizadora por ejemplo, según las circunstancias dejando intacto el texto de la Ley. Esta misma inexistencia de una planificación autenticamente vinculante para la economía española significa la eliminación de un límite a la acción de los grupos, pues en la medida en que el plan -- existiese , los grupos de presión debían disminuir sus posibilidades, en cuanto existirían muchas actividades que no podían ser logradas del Estado por estar prohibidas por la Ley del Plan.

La más importante consecuencia de este "subdesarrollo administrativo" es que con objeto de poder mantener el incremento económico del Estado, necesita inapelablemente de los grupos y de esta forma los éxitos de estos se convierte en el objetivo de la acción gubernamental, lo que tiene importantes consecuencias políticas. Ya no son los grupos los que tratan de alcanzar la estructura del poder sino que es la propia Administración la que desea impulsar la economía del país y busca a estos para actuar conjuntamente (32).

(32).- S.H. Beer. T.H. The future of British Politics. - en PQ. XXVI (1). pags. 38-39. Refiere el mismo hecho en Inglaterra y Ehrmann, describe una situación idéntica en Francia. H.W. Ehrmann: La Politique. Cit ... Pag. 32

Esta colaboración abarca multitud de campos - desde la fijación de los precios a la planificación pues la administración, para asegurar el cumplimiento de sus planes de desarrollo necesita responsabilizar a los interesados en sus decisiones. Como hemos citado anteriormente un representante del Ministerio de Comercio se reúne con las Cámaras para determinar los precios, los representantes del sector del automovil o del acero se reúne con el Ministerio para fijar la política de sectores, esta necesidad de contar con las economías privadas significa como veremos una cierta dejación del poder de la Administración en manos de los grupos. El hecho sin embargo, no es privativo de España. El 11 de Marzo de 1970 el Ministro Frances de Agricultura Duhamel, asistió a la jornada nacional de las Cámaras de agricultura. -- Contestando a la presentación de un manifiesto de estos grupos sobre la política agrícola, el Ministro agradecido de que aportasen ideas, propuso a la Cámara concertar con la Administración un "contrato de progreso". La propia administración francesa consulta regularmente a la opinión de la F.N.S.E.A. (Federación Nacional de Sindicatos de Explotadores Agrícolas) y otros grupos de presión campesinos. La Administración española necesita también de los grupos para conocer con exactitud la situación -

de cada sector económico pues en la mayoría de los casos sus servidores son insuficientes para aportar datos completos. A la vista de esta situación puede aplicarse a España lo que La Palombara describe de la situación italiana: "La tendencia de los burócratas a crear cuando no existe, ya una estructura propia de los grupos de presión" (33).

Ahora bien, esta situación refuerza la cohesión y estructura y aumenta su capacidad de presión sobre la Administración pública. Esta elabora sus decisiones en gran medida sobre los datos proporcionados por aquellos y condiciona el cumplimiento de los mismos en la colaboración de los intereses privados. Si tenemos en cuenta el carácter y las condiciones en que normalmente se desenvuelven estas relaciones entre funcionarios y dirigentes de los grandes grupos de presión - identidad de clases y conocimientos técnicos similares - es fácil aventurar la dificultad de que en estas relaciones estrechas el interés de la colectividad no resulta obscurecido por el objetivo inmediato de promocionar la situación de un sector o de un grupo de presión determinado.

(33).- La Palombara: Clientela. Cit. Pag. 240.

Factores subjetivos de la Administración Pública.-

Estudiaremos ahora de modo somero alguna de las actitudes que pueden influir en las relaciones de los grupos burócratas españoles con los grupos de presión. Estas juegan un importante papel en cuanto impulsan su decisión en un sentido u en otro del margen concedido por las normas reglamentarias y como hemos dicho este margen es cada día más amplio, aumenta simultáneamente la importancia del estudio de los factores que influyen en el funcionario para preferir una decisión u otra. El estudio del carácter del mandato legislativo, la adopción de decisiones, etc, de todo aquello que podía ser definido como "Organización de la Administración Pública" no es suficiente para el funcionario "no es una página en blanco sobre la que la organización pueda escribir todo lo que quiera; (34). Sus opiniones acerca de los objetos políticos, su valoración de la actividad de los grupos y su representantes incluirá sin duda en la conexión de un fácil acceso a unos intereses y en la abstrucción de otros, facilitará o dificultará su resistencia frente a los mismos etc.

(34).-H.A. Simón. D.W.S. Mithburg. V.A. Thomson: Public Administration. N. York (A.K.N.Opf.1950). Pag.78
Cit. en Truman. Cit. pag. 450.

Como hemos dicho anteriormente respecto a los grupos tampoco es posible hablar en España de una actitud común a todos los funcionarios en cuanto que este está expuesto a las diversas variables de las fragmentadas culturas políticas nacional (zonas geográficas, clases sociales, etc), a lo que hay que añadir un factor - exclusivo de los funcionarios, su pertenencia a un cuerpo. Como ya hemos indicado los estudios realizados muestran que los funcionarios se vinculan a un cuerpo más - bien que a la Administración Pública, las consecuencias de este hecho son múltiples; nos interesa destacar ahora que no puede hablarse un único fin de la actividad - Administrativa servida por hombres que participan de las mismas ideas y tienen idéntica conciencia del objeto de su trabajo. "La multiplicidad de cuerpos hacen derivar muchas veces en una lucha de clases lo que podría ser - una competencia dinamizadora entre los grupos más amplios de funcionarios ordenados en clases o sectores ocupacionales. La falta de ordenación de los cuerpos da a la función pública un acusado carácter cantonalista que hace que pueda concebirse a la Administración Pública española como una gran "confederación de Cuerpos (35).

(35).- A.de la Oliva. A.Gutierrez Reñón. Los Cuerpos. - Cit. Pag. 145-146.

Teniendo en cuenta que cada cuerpo impone a sus miembros unas determinadas actitudes y le exige fidelidades concretas, un estudio exhaustivo de la Administración en cuanto se relaciona con los grupos exigiría una consideración de las diversas "subculturas" políticas de cada agrupación de funcionarios. Como a su vez estas influencias de los cuerpos habría que añadirle -- que en cada funcionario se impone el órgano en que se encuentran ejerciendo sus funciones, se comprende el riesgo existente al tratar de describir opiniones, juicios, respecto a la totalidad de la completa realidad administrativa española. Sin embargo, de las conclusiones de algunas entrevistas con funcionarios y miembros de los grupos de presión que se relacionan con ello, del estudio de las normas programativas de la legislación y de la consideración del proceso de decisión administrativa -- que han efectuado a intereses importantes, podemos aventurar algunas hipótesis provisionales. En este estudio subjetivo de los factores de la función administrativa estudiaremos el interés público del oficio administrativo, la semejanza de actitudes con los grupos respecto a una serie de objetos políticos y la práctica del rol administrativo.

a).- La concepción del interés público y del
oficio administrativo.-

Una de las más fuertes defensas que una sociedad puede oponer a las actividades de los grupos es el sentimiento de un interés general (interés público) que en cuanto considera el bien de la sociedad en un conjunto tiende de por sí a ser colocado por encima de los diversos intereses parciales. Sin entrar en el problema - de la existencia de caracteres de ese "interés general" nos interesa descubrir en qué medida esa conciencia limita en las actuaciones de los funcionarios españoles la presión de los grupos. Hemos hecho referencia anteriormente a la fuerte vigencia en nuestro país de una concepción que entiende la promoción del interés general ó bien común exclusivamente mediante la potencialización máxima de todos los intereses de la sociedad, esta idea fuertemente arraigada en la legislación y en la práctica administrativa, potencia extraordinariamente el poder - de los grupos de presión de la vida española. El principio está explícito en gran número de Leyes, declaraciones de funcionarios, etc. Estudiaremos de que forma esta vigente en una de las Leyes importantes 1a1/1969 de 19 de Febrero que establece el II Plan de Desarrollo Econó

mico y social, en cuanto acepta a la casi totalidad de los intereses de los grupos del país y de la Administración Pública y pretende el máximo promoción del bien común de la sociedad española durante 4 años y arbitra los medios para lograrlo.

El artículo 12 de la Ley dice que "es finalidad primordial del Plan ... la ordenación de todos los recursos disponibles al servicio del hombre en su dimensión personal y familiar y del bien común de la nación". Implícitamente se entiende que este bien común, es servido - casi automáticamente por los intereses privados, sin necesidad de ninguna corrección externa porque "el Plan no constituye obligación para el sector privado, cuya actuación se regirá por el principio de libertad de decisión e iniciativa". (Artículo 22). Cuando esta acción privada no sea suficiente para la obtención de este bien común, " el Estado estimulará la acción de los particulares", pero nada dice de una función correctora de los órganos públicos sobre una actuación de la iniciativa privada - los grupos- contraria a este bien común.

La disposición general del Estado hacia los intereses privados es una actitud de libertad y en su caso de fomento y ayuda. Cuando la Administración Pública ha de realizar actividades por sí misma - a través - de las empresas nacionales - ha de actuar en sectores - donde existan " insuficiencia de la iniciativa privada".

Fuera de estos casos una empresa nacional puede ser creada únicamente por "conveniencia de impedir ó combatir - prácticas restrictivas de la competencia" o por "imperativos de la defensa o el alto interés nacional" (Artículo 5. a) y c)). Es decir, que según las disposiciones de la Ley este bien común a que aspira el Plan los señalan, salvo en el sector militar o en ocasiones muy excepcionales con carácter prioritario los grupos privados; cuando estos no lleguen (36) o su propio funcionamiento se deteriore (prácticas monopolísticas) intervendrá la acción política. Después de una primera época de actuación independiente en la economía del país, la Administración Pública ha adoptado estrictamente el principio de actuar únicamente en apoyo, salvación o suplencia de la acción de los grupos (37). La consecuencia será que los funcionarios que apliquen el Plan entenderán que su trabajo para hacer cumplir los objetivos de éste consistirá en potenciar lo más posible los intereses particulares de los grupos.

(36).- "Las previsiones y objetivos del Plan no deben - obligar al sector privado más que en el caso de que este reciba protección Oficial. Cfr. Alfonso Osorio. Subsecretario de Comercio en la discusión en las Cortés del II Plan en LREC. nº 563(28.12. 1968) pag. 13

(37).- P. Simnonot. art. Cit.

Hemos hecho referencia anteriormente a algunas de las causas profundas que han dado lugar a esta situación: una concepción del interés colectivo como resultado de los intereses de los distintos grupos(38), consideración peyorativa de intervención del Estado en la vida económica y la carencia de grupos que hagan presente el interés de la comunidad como un todo etc. El resultado de todo ello es la inexistencia ante la consideración del funcionario de un concepto nítido del interés público, con lo que se definirá uno de los resortes que el - burócrata podría poseer para neutralizar las presiones de los intereses particulares.

Con todo existen algunos factores internos que preservan en cierto modo al funcionario de las presiones de los grupos: el desempeño de una actividad en la Administración Pública, la relación con los demás funcionarios y otras varias causas que forman lo que ha sido -- llamado " la influencia del cargo " (39); ésta genera normalmente una inclinación más o menos consciente a "i dentificarse con el órgano", esto es, el funcionario tenderá a aceptar el modo de trabajar, las prácticas ruti-

(38).- Un estudio profundo de esta idea en S.H.Beer "Re presentation of Interest in British Gouvernment: Historical Back groups" en APSR. Li. 3(1957) pag. 614 ss.

(39).- D.B. Trumann. Cit. Pags. 446-447.

narias, las actitudes ante los problemas que desarrollen los otros miembros de la unidad administrativa correspondiente. El desempeño de cualquier función administrativa genera una mentalidad específica y unas prácticas concretas que interponen entre la Administración y las peticiones de los grupos una cierta barrera de resistencia y dificultan la identificación del funcionario con los puntos de vista de los intereses privados. En estas relaciones con los grupos de presión el interés público resulta indirectamente defendido por el habitual deseo del funcionario de "mantenerse profesionalmente bien ante sus colegas" (40). Este afán de prestigio profesional le exigirá adoptar sus decisiones en virtud de criterios técnicos, objetivos lo que constituye una limitación a las presiones de los grupos apoyadas normalmente en criterios particularistas (amistad, amenaza, etc...) (41). En definitiva, un concepto más o menos vago del interés público se encuentra siempre presente en el funcionario cuando éste adopta sus decisiones.

(40).- J.M. Gauss. L.O. Wolcott: Public Administration and the United States Department of Agriculture.-Chicago (Public Administration Service. 1940). pag. 342 Cit. en DB. Trumann. Cit. pag. 456.

(41).- J.M. Gauss. L.O. Wolcott: Political and Public Administration. Birmingham (Alabama University Press 1949). pag. 454 y ss.

No quiere decir esto que todo servidor de la Administración Pública se sienta consciente defensor del interés de la comunidad en su conjunto, pero de algún modo quien trabaja en la Administración considera que no debe ser defensor de un interés particular sino del bien de todos los ciudadanos. El piensa que esto es lo que espera la nación de él (42). Así por muy vinculado que se encuentre a los grupos de presión, aunque en última instancia sus opiniones sean idénticas, "todo el mundo que está en la administración (española) piensa que está defendiendo el interés nacional" (43). Este hecho, cualquiera que sean sus efectos constituye un importante impedimento frente a las presiones de los grupos en cuanto advertidas por el funcionario, este tratará de subordinarlas a lo que considera el interés general.

Todas estas limitaciones que de una forma u otra da idea de la existencia de un interés público, se impone sobre la actuación de los funcionarios, se encuentra fuertemente contrapesadas en España por una serie de causas, algunas de las cuales hemos referido anteriormente (fuertes vínculos sociales, trabajo en empresas privadas, etc.).

(42).- P.H. Appleby: The influence of political order. Birmingham (Alabama University Press.1949) pag. 280 y ss.

(43).- Entrevista nº. 12.

Además en esta sociedad el trabajo en la Administración no se ha entendido como un servicio a la comunidad, sino únicamente como una salida profesional y por otra parte (44), una práctica ampliamente extendida impone a los hombres de la administración la consulta - previa de sus decisiones a los intereses que han de resultar afectados por ellas a partir de los Jefes de Departamento y a lo largo de toda la escala jerárquica, la práctica se cumple en la mayoría de los actos de la Administración, que suelen ser preferidos de un contacto intenso con los grupos a los que se aplicará la medida. Un Ministro al presentar ante las Cortes su programa de actuación decía: "cualquier modificación que en el inmediato futuro haya de introducirse para hacer más operativa al gestión del Ministerio, habrá de tener muy en cuenta ... aquel otro principio que antes señalaba, es decir, la activa participación de la sociedad estableciendo los adecuados sistemas para que las decisiones Ministeriales se produzcan después de haber oído el meditado parecer de los representantes de los organismos y corporaciones afectadas" (45).

(44).- F.Murillo Ferrol. Las Clases medias españolas. Granada (1959). pag. 65 yss.

(45).- Intervención del Ministro correspondiente en la reunión extraordinaria de la Comisión de Vivien- da en las Cortes. en DSCCE.nº6. (3.3.1970). pag.4.

Sin embargo no se toman en consideración todos los puntos de vista de la comunidad sino únicamente aquellos "afectados", esto es, los que tienen un interés directo en la decisión, porque aún cuando el órgano administrativo quisiera ampliar el número de sus interlocutores, la falta de tiempo y personal y la no organización en la base de muchos intereses de la sociedad, impedirían este proyecto. Así los datos y las opiniones sobre los distintos temas con los que cuenta el funcionario constituyen solo una parcela del "interés de la comunidad". El trato continuo e intenso va identificando al órgano con sus interlocutores privados, de tal forma que no resultará difícil que de modo inconsciente y llevado por su deseo de servir a los ciudadanos los hombres de la Administración consideren inconscientemente que - están impulsando al bienestar colectivo, cuando únicamente defiende los intereses del pequeño sector de ciudadanos que ha llegado a establecer contacto con ellos. De esta forma, aunque exista un firme deseo de servir al interés general, el contenido de éste ha sido reducido hasta hacerlo coincidir con los intereses de los grupos. Esta aptitud de los hombres de la Administración les lleva a impulsar los intereses de su sector para que presionen sobre ellos mismos.

"La Siderúrgica no ha sabido ser un grupo de presión ante la Administración y ante el mercado". (46).

"Estoy seguro de contar en nuestra empresa común con la lealtad y ayuda de las Cámaras y de la iniciativa privada, y puede afirmar que el Ministerio de Comercio sabrá responder a esta ayuda y a esta lealtad" (47).

El resultado de todo ello es que con frecuencia, sin necesidad de esfuerzos "algunos" los fines de la Administración y los del grupo se identifican o que normalmente significará la sustitución del interés general por los fines parciales de los grupos de presión. - En el acto de inauguración de los locales de UNESID, al que asistieron dos Ministros y varios Directores Generales; el Director del Grupo, el Presidente del Sindicato correspondiente y el Ministro de Industria declararon - respectivamente:

(46).- Ministro de Industria. en LAEC. nº 584 (24.5.1969) pag.34.Cfr.. en LAEC. nº 588. Cit.

(47).- Ministro de Comercio, en IE. nº 65 (13.12.1969) pag. 3.

"Tengo que agradecer que en todo momento haya existido una ejemplar compenetración y una identidad de objetivos entre la Administración y UNESID".

UNESID, cuenta cuenta con el apoyo de la Administración, los representantes sindicales y los empresarios siderúrgicos y "representantes". Expone con enorme sinceridad los problemas de la Administración con la -- que siempre actuó en perfecto acuerdo (48).

b).- Comunidad de actitudes con los grupos.-

La más profunda consecuencia de esa amplia variedad de relaciones que se establece entre funcionarios y miembros de los grupos es la formación de unas aptitudes comunes que conforman en la práctica una similitud de objetivos y prácticas. La consecuencia es importante por que en la medida en que las aptitudes de los grupos y de los burócratas coincidan, estos como hemos dicho - no nos visitaran para emplear actividades de "presión" propiamente dicha en cuanto al funcionario, revestido de la dignidad del Estado, se transformará en defensor del interés público.

(48).- UIS. nº. 1. (Enero 1969). pag. 9

No es raro apreciar entre los funcionarios - con mayor intensidad en aquellos de más alta cualificación, un cierto desprecio por los políticos acompañado de una pareja admiración por aquellos de sus superiores calificados como "técnicos".

Todos nuestros entrevistados de alta preparación técnica, trabajando en la empresa privada o en la Administración Pública, han manifestado aprecio especial por un Ministro concreto al que consideraban de alta -- competencia profesional. Con frecuencia los funcionarios achacan las culpas del fracaso de una política o del desorden en determinado sector a la actuación de "algunos políticos" o al planteamiento de algún objetivo con "insuficientes estudios técnicos".

Esta actitud lleva logicamente aparejada una admiración por la empresa privada, que fundamenta toda su actividad exclusivamente en motivaciones económicas técnicas. Esta sobrevaloración de la empresa privada se -- produce en especial con intensidad en los cuerpos de ingeniería, que a su formación técnica y espíritu de cuerpo unen un intenso trato mutuo con sus compañeros de la empresa privada, pero lo mismo puede decirse de los demás funcionarios al menos en los cuerpos de elite, supuesta la alta participación en la actividad económica privada. Resulta lógico que hombres de calidad e ideas,

maniatados por la multitud de los procedimientos administrativos, la dificultad de obtener fondos para gastos urgentes, etc, envidien los medios de ostentación y la libertad de movimientos que manifiesta el ejecutivo del grupo de presión importante. Por ello hay que esperar a un aumento del trasvase de altos funcionarios hacia la empresa privada en la medida en que esta se modernice: todavia hay muy pocos que "pasan de la Administración Pública a la empresa privada. Hasta ahora no había suficientes oportunidades en la empresa privada". (49).

La admiración por un grupo social o una actividad imponen constantemente una acomodación de la propia conducta con aquella del grupo que se admira. En este sentido, los altos funcionarios tenderan a introducir en su actividad los habitos de la empresa privada en cuya vida estan participando personalmente una buena parte de ellos; esta asimilación de los objetivos y las técnicas privadas de gestión se refuerza por la presente participación de los altos funcionarios en las direcciones en las empresas del INI, donde mantienen un trato continuo con los más destacados representantes de los grupos empresariales privados.

Se produce así una simbiosis de mentalidades que acerca insensiblemente las actitudes de los representantes de la Administración o de los grupos de presión, porque metidos en la dinámica en una economía desarrollada de mercado lo que interesa a unos y otros es que la empresa concreta incremente la producción y resuelva sus problemas económicos. En un segundo plano queda la consideración de interés de la comodidad, de las grandes líneas políticas. La simbiosis se consolida por el hecho de que el empresario privado ha abandonado su recelo ante la actividad del Estado y acepta plenamente la introducción de este en un sector económico, al contemplar que la empresa pública actúa con mucha frecuencia como pulmón de oxígeno de actividades privadas en dificultades. Un ingeniero, empresario privado y Presidente de la Sección Económica Provincial de su Sindicato considera que existe una comodidad de puntos de vista entre los ingenieros que trabajan en la iniciativa privada y los que lo hacen en el Estado, creo que aquellos son partidarios de que sea la administración quien actúe en estas industrias de cabecera y quizá por ello el INI a ido interviniendo cada día más en la economía privada (50).

c).- Práctica del Rol Administrativo.-

Interesa mucho determinar el estilo de realización del Rol Administrativo (51), en cuanto según sea la intervención de criterios particularistas en la adopción de decisiones, variará notablemente la posibilidad de presión por parte de los grupos. Una administración acostumbrada a tomar decisiones conforme un proceso n ormalizado y racionado posee un notable poder potencial de resistencia frente a los grupos que precisamente actúan tratando de introducir criterios particularistas -familiar, conexión profesional- en los factores de las decisiones administrativas.

Un gran número de datos se encuentra en las encuestas que revela el carácter particularistas en el desempeño de su Rol Administrativo por parte de los funcionarios españoles. Respecto a la economía de "acceso" los funcionarios otorgan una gran importancia a criterios no universalistas (condiciones personales, pertenencia a un grupo, etc). "y en proporción muy elevada a los

(51).- Este término es utilizado aquí en el sentido siguiente "seria estructura de actos y hechos --aprehendidos, realizados por una persona en una situación de interacción (Pattern de Sekenceo of learned actions or deeds performed by a person in a interción situation) R.T.Sarbin "role theory" en Glindzey: Handbook of Social Psychology. volumen 10. Cambridge, mass (Adison-Wesley.1954) pag.225.

propios funcionarios estiman que los métodos de contenido particularistas "amistades, recomendaciones, etc", - son los más utilizados por el público para sus relaciones con la Administración (52).

El fuerte índice de particularismo es evidentemente una resultante del sistema social entero y se encuentra profundamente arraigado en la vida española. Dentro de la Administración que resulta reforzado por el hecho de que con frecuencia los propios cuerpos establecen a su vez en el interior de ellos sus propias pautas de conducta formadas por motivos particularistas específicos, si a ello unimos la complejidad del proceso de decisión (lentitud, intervención de muchos órganos, confusión de competencia) decidimos el caracter proteico que con frecuencia adopta la actividad de la Administración Pública en España.

Esta enorme complicación de cuerpos, órganos competencias, practicas, etc., dificulta la relación directa de ciudadano con la Administración e impulsa a -- apoyarse en las amistades, recomendaciones, etc., para

(52).- Según la encuesta ENAP-DATA citada a juicio de los funcionarios los españoles cuando tratan de resolver un "asunto de tipo social" utiliza amistades en un 53% de las ocasiones, y "buscan una buena recomendación" en el 43% de las ocasiones.

tratar de orientarse en el laberinto que frecuentemente se siente atrapado el español que siente la gestión ante la Administración Pública sin estos apoyos. La complicidad abre una enorme cantidad de posibilidades de actuación a los grupos que encuentran ante sí multitud de puntos de acceso, difícilmente controlables incluso desde dentro de la estructura administrativa. Simultaneamente la aceptación de los motivos particularistas en las relaciones con el público por parte de los funcionarios justifica a los ojos de estos las actuaciones de los -- grupos en busca de sus intereses particulares. Así el -- bajo grado de influencia de los criterios universalistas en la relación del Rol Administrativo concede a los representantes de los grupos unas amplias posibilidades de presión sobre la Administración Pública.

C A P I T U L O V

- I.- Los grupos y la Administración Pública española.
- II.- El pasado inmediato.
- III.- Los contactos informales.
- IV.- La intervención permanente en el proceso de decisión
 - a).- La consulta previa.
 - b).- La preparación de la decisión.
 - c).- La delegación de funciones ejecutivas.
- V.- Las relaciones de clientela.
 - a).- Variables respecto al órgano administrativo.
 - b).- Variables respecto al grupo.
- VI.- Las consecuencias de estas relaciones.

Los grupos y la Administración Pública española.-

Tratar de descubrir la totalidad de las relaciones existentes de los grupos de presión españoles y la Administración Pública es una tarea particularmente difícil; por todo lo explicado hasta ahora podemos avanzar que estas relaciones son intensas y frecuentes, pues una gran actividad de datos así lo preanuncian: Fuerte intervención de la administración en la vida socio-económica española, comunidad de actitudes entre los dirigentes de la administración y de los grupos respecto a los fines y medios de la función del Estado, similitud de clases y status, múltiples contactos personales etc. ... Este amplio cuerpo de relaciones nace y se mantiene en un medio complejísimo debido a la gran diversidad de las estructuras de articulación de los intereses empresariales españoles -Sindicatos, Bancos, Empresas, etc,- y de la multitud de puntos de acceso que la Administración -presenta a la intervención de los grupos por causa de su enmarañada organización y de las múltiples formas de intervención sobre la economía española.

Además la actividad de la Administración no es absolutamente autónoma en el sentido de que ella determina su campo de actividad y elija el momento y los medios de actuación, según la teoría clásica su actuación

ha de venir impuesta en sus líneas generales por una Ley dictada por la Cámara representativa. Ya hemos visto la escasa aplicación que este precepto tiene en la vida es pañola, pero de todos modos no podemos perder de vista que las paredes maestras del edificio administrativo y las más importantes reglas de actuación han emanada de las Cortes y reflejan por tanto las luchas de intereses representados en ellas. En este sentido, las actuaciones de los grupos en las Cortes son el preámbulo de sus relaciones con la Administración Pública, pues muy probablemente los grupos intervinientes trasladaran sus -- presiones al Ejecutivo para proteger los intereses que las Cortes han amparado, o conseguir objetivos que aquellas no permitieron. En este sentido la función administrativa es una continuación del proceso legislativo (1): "Desde la probación de la Ley de reforma tributaria en las Cortes se desarrolló por UNESA una gran actividad a la vista del proyecto de Ley. Esta actividad estuvo dirigida a proponer determinadas rectificaciones a diversos artículos de dicha Ley, que afectaban directamente a nuestra industria. Se prepararon las enmiendas oportunas que fueron presentadas a través de diversos organísmos o directamente, obteniendo las firmas reglamentarias de los procuradores, consiguiendo prosperaran la mayoría

(1).-E.Penaletón Herring: Public Administration and the public interest. N.York (Mc Graw-Hill. 1936) pag. 218.

de estas enmiendas y fueran tenidas en cuenta en la redacción definitiva de dicha Ley. Después de aprobar esta se ha estado en contacto constante con distintas secciones del Ministerio de Hacienda para conseguir que las normas reglamentarias de aplicación fueran lo más adecuadas posibles a los intereses de nuestra industria. La posición del Ministerio de Hacienda al estimar la colaboración que se le prestaba ha facilitado el dialogo y por tanto nuestra labor (2).

Por tanto el estudio completo de las relaciones administración-grupos, exige una consideración previa del despliegue de los intereses ante el órgano legislativo. Sería interesante comprobar entre otras cosas en virtud de que variables los grupos obtienen fuerza - en uno u otro momento y si el poder adquirido en las Cortes se mantiene también ante la Administración Pública. Pero para no ampliar excesivamente el campo de nuestro estudio, no vamos a detenernos ahora en este problema, limitandonos únicamente a tratar de describir la actuación de los grupos ante la administración pública.

El objetivo es descubrir que intereses llegan hasta la Administración Pública y que estructuras son - empleadas para trasladar esas presiones desde la sociedad a la estructura política suponiendo para entendernos

(2).-Memoria estadística de UNESA (Madrid.1964) Pag.8.Cit. por R.Tamames.La Lucha... Cit.pag.366.nº 11.

que ambas son realizadas distintamente, que puntos de la Administración Pública son utilizados por los grupos para depositar sus peticiones, como se trasladan estas dentro del aparato gubernamental y por fin cual es el resultado de esas demandas. Esto es para decirlo más claramente, este estudio pretende determinar quien presiona, como y ante quien presiona y con que resultados. Después de analizar lo que podemos llamar factores objetivos y subjetivos de los dos polos de estas relaciones vamos a tratar de descubrir como se ponen en contacto y cuales son las consecuencias. El estudio de todo ello exige la consideración de unos elementos que podíamos llamar "estáticos" y otros que por oposición podían denominarse "dinámicos".

Dentro de los primeros los más importantes son aquellos que podemos denominar "contactos formalizados" (3), esto es aquellos tipos de relación entre los grupos y la Administración que han sido de alguna forma legalizados y son por tanto habitualmente utilizados por los representantes de los grupos y los funcionarios en sus relaciones mutuas.

(3).- J.Ferrando Badia: Estudio preliminar. Cit. pag.69.

El factor dinamico del proceso consistiran en el estudio de las relaciones tal como efectivamente se desarrollan, los hombres que las protagonizan, sus actua ciomes y métodos y los resultados finales.

Bien entendido que esta disminución entre fac tores "estáticos" y "dinámicos", así como la separación entre los sujetos de las relaciones y las relaciones -- mismas, es puramente metodológica y solo de modo muy - imperfecto puede ocurrir en la realidad. Nosotros hemos encontrado el estudio de estas relaciones bajo el título "estructura de la presión" por que pensamos que este término entendido en el sentido citado expresa con cier ta adecuación lo que en la vida social sucede. En esta no se puede separar tajantemente unos grupos empresaria les de otros organizados dentro de la Administración Pú blica -cuerpos de funcionarios, organismos administrati vos, por que ambos estan dentro del mismo sistema social y reflejan consiguientemente sus tensiones y por que la forma de ser de cada uno de ellos por su relación con el otro, resultará contradictoria, y condiciona la organi zación y funcionamiento de los grupos que varian según el estilo de la actividad administrativa (4) y de la Ad ministración, que es influenciada por la vida de los - grupos.

(4).- Eckstein. Pressure. Cit. pag. 39.

Tampoco puede ser trazada una línea nítida en tre las relaciones formalizadas y aquellas que no lo son por que hay una amplia zona común en la que no se puede distinguir el caracter de los contactos. Por ello más - importante que una distinción "a priori" parece una des cripción de las relaciones tal como se desarrollan. Bajo el término genérico de "red de relaciones", vamos a establecer un cuadro de los contactos de todo tipo, que - unen a los grupos de presión con administración pública en España, tratando de fijar en una clasificación los más importantes tipo de relaciones sin pretender por ello - agotar esta realidad tan compleja, ni separarla en compartimentos estáticos. Los grupos entran en concreto con la actividad administrativa emitiendo consultas, participando en la elaboración de una política o recibiendo facultades ejecutivas, y lo que es más frecuente, cumplen do estas y otras funciones simultaneamente.

El pasado inmediato.-

La intervención de los grupos de presión económicos en la vida política española tiene un largo pasado. Hemos citado incidentalmente algunas de las causas que intensifican estas presiones durante la restauración y primeras épocas del siglo (5). Nos interesa ahora detenernos en el periodo de la dictadura del General Primo de Rivera porque en ese momento precipitan una serie de contactos entre los grupos y la Administración del Estado y se crea un clima que condicionará en gran medida la actuación de la Administración y de los grupos a lo largo de muchos años más tarde.

A proposito de la política económica de la dictadura se ha escrito que de la "conjunción de intervencionismo, lucha contra la crisis, industrialización y -- proteccionismo; surge el corporativismo productivo que directa e indirectamente enlaza con el corporativismo social(6).

(5).- Una exposición de las presiones de dos fuertes -- grupos -exportadores de naranja y productores de carbón - durante el primer tercio de siglo, en R. Perpiña: Memorandum sobre la política del carbón. Valencia (centro de Estudios Económicos Valencianos 1935).

(6).- J. Velarde: Política Económica de la Dictadura. Madrid (Guadiana de Ediciones. 1968). pag. 89.

El Estado dispuesto a impulsar la economía nacional se propone prestar el máximo apoyo a los diversos intereses económicos e incluso llamarles a la determinación de la política del país. Un Decreto de 12 de Mayo de 1924 establece en una larga lista "cuanto de intervención protectora puede desarrollar el Estado al servicio de la economía del país esenciones y reducciones tributarias, protección arancelaria, ventaja de tarificación especial en los transportes terrestres y marítimos, conciertos con entidades industriales" (Preambulo). Antes se había creado el Consejo de Economía Nacional para que "en labor permanente afluyan todos los informes, intereses y anhelos de la producción y el comercio, dando a unos y otros razón facil y propicia para hacer oír sus aspiraciones" (7), y posteriormente comienzan a aparecer los Comités reguladores de la producción industrial, de la Industria textil y algodonera, en que dominados por los intereses del sector correspondiente realizan funciones asesoras, ejecutivas y cuasi-legislativas sobre sus ambitos. En los demás sectores aparecen otros órganos de gobierno resultantes de la unión de representantes de - intereses privados y del Estado (Comisión mixta del Nitrogeno) o los Consejos Nacionales como el arrocero, elre-

(7).- R. D-L. 8 de Marzo de 1924..

sinero o el de combustible creado por un Real Decreto de 1926 estaba compuesto de 25 miembros (4 representantes de las empresas mineras, 4 de las de energia, 5 de las empresas consumidoras, 1 representante de los trabajadores, etc.). Un Real Decreto de 8 de Febrero de 1927 refuerza las facultades del Consejo Superior Bancario.

A través de la contemplación del desarrollo posterior de estos Consejos puede seguirse facilmente la penetración de los grupos a la estructura política, su estilo de actuación y el resultado de sus presiones. Ante la imposibilidad de abarcarlos todos vamos a considerar en detalle la vida del Consejo Nacional de Combustible y sus consecuencias en la economía del carbón. Pero una evolución similar tuvieron otros importantes grupos de presión como los olivareros (Asociación de Olivareros de España) cerealistas, etc.

El Real Decreto Ley de la Presidencia del Consejo del Ministro, de 6 de Agosto de 1927, establece, a propuesta del Consejo Nacional de Combustibles el "nuevo Régimen de la economía del carbón" que determina como resorte esencial la decisión de intervenir en el precio y condición, producción y destino de los carbones". Así - pues se establece sobre un sector económico una reglamenta

tación estricta que va a ser ejercida por el propio Consejo Nacional de Combustible que pasa a tener funciones ejecutivas. Este organismo intervendrá en los precios, propondrá planes de explotación, estudiará el proyecto de una organización de un servicio nacional distribuidor del carbón (base69) e intervendrá en "las modificaciones que estimen convenientes en las Leyes, reglamentos y - disposiciones en vigor para facilitar el bien de la economía nacional" (base109).

Un Real Decreto posterior de 15 de Agosto de 1927, establece un órgano más reducido, el Comité Ejecutivo de Combustibles Sólidos (2 representantes del Estado, 1 de los productores y 1 de los consumidores) que - realizará todas las funciones administrativas y será el órgano permanente del Consejo al que se le reserva, "la preparación de las nuevas disposiciones legislativas y reglamentarias así como la modificación de las actuales". Primo de Rivera había creado también la Asamblea Nacional Consultiva, e integrada por los "tres grandes núcleos: familia, municipio y provincia", "miembros de la Unión Patriota y sin partido y representantes de la riqueza, la producción, la economía, el trabajo, etc... ". A través de todo este aparato se legaliza la participación -

de los grupos de presión en los poderes ejecutivos y legislativos (8).

Conviene destacar también que, como ocurrirá frecuentemente en lo sucesivo, la ayuda o protección del Estado se justifica en el momento del establecimiento - por el deseo de poder llegar cuanto antes a "un régimen de libre competencia o al menos sin la protección oficial del Estado que en estas condiciones se establecen (9), pero los proyectos de mejora que se suelen citar aparecen repetidos, casi con las mismas palabras en las Leyes que se suceden a lo largo de los años, lo cual pone de manifiesto su incumplimiento. Concretamente el sector del carbón los proyectos de ordenación que establece el Decreto de 1927 son repetidos sucesivamente y llegan hasta la Orden de 1965 que establece las bases de la Acción - Concertada del sector. Si bien es cierto que las peculiares relaciones de los grupos con la Administración - Pública en este periodo fueron impuestas en parte por la ideología de Primo de Rivera y sus colaboradores, muchas

(8).- J.G. Ceballos Torres: Historia Económica, Financiera y Política de España en el siglo XX, tomo V. Madrid (Talleres Tipográficos de El Financiero. - 1932) pags. 158-159.

(9).- Base 1ª del Estatuto Huelero.

de las soluciones son el resultado de una acción de los grupos anterior al advenimiento del General y que conti
nuará cuando su Regimen desaparezca. Uno de nuestros en
trevistados que vivió las experiencias del Estatuto --
Hullero desde la empresa privada lo expresa claramente.

"El estatuto hullero fué consecuencia de la -
grave crisis del carbón nacional. Muchas de sus ideas -
salieron desde luego de la Junta Directiva de la Federaci
ón del Sindicato Carbonero que elevó sus peticiones -
al Gobierno a través del Consejo del Combustible, pero
el verdadero ejecutor fué el Ministro de Comercio, Conde
Guadalorche que era primo de un consejero de una impor-
tante empresa carbonífera, por lo que había un cauce fa
cil de llegar al Gobierno. Pero el problema y los inten
tos de solucionarlo se arrastraban desde el final de la
primera guerra europea (10).

A pesar del corto periodo de tiempo, las expe
riencias de la dictadura dejaron una profunda impronta
en las actividades y actitudes de la Administración y de
los grupos que se mantendrá por debajo de los cambios -
de Gobierno y de régimen.

(10).- Entrevista nº 14.

La intensa acción de los grupos durante este periodo, la participación de los intereses aceptados en la determinación y ejecución de las respectivas políticas económicas, la utilización del poder del Estado para limitar el mercado y defender la producción, el dominio del órgano estatal correspondiente y por último la tendencia a ir concentrando los poderes ejecutivos en un órgano permanente y reducido muy afín a los intereses que regulan son situaciones que con más o menos éxito van a tratar de restablecer los grupos de los años siguientes.

El advenimiento de la República suspende la mayor parte de esta legislación que reaparece más tarde restableciéndose las mismas instituciones o sometiendo-las a ligeros retoques. Vuelve a aparecer la tendencia de los grupos al autogobierno y la ayuda del Estado a los grupos de presión se impone con más fuerza conforme crecen las dificultades económicas. Concretamente el sector que estamos analizando en detalle, un Decreto de 14 de Octubre de 1931 pone en vigor todo el "Regimen de la economía del carbón", y en otros sectores se asiste a la reaparición con los mismos o distintos nombres de organismos de intervención, que compuesto por representantes de intereses privados y del Estado poseen amplias competencias administrativas sobre sus respectivos sectores

(Comisión mixta del corcho, Comisión mixta de la madera)

(11). En un primer momento el Gobierno impulsado por -- las nuevas ideas se enfrenta con la situación tratando demodificarla. Así por ejemplo se piensa en el empleo de los cupos de importación como un arma contra determinados grupos productores; como siempre que se produce un cambio brusco de circunstancias los grupos han de adecuar su acción a la nueva situación y en el cambio pueden perder su antigua situación de privilegio (12), pero poco tiempo despues, la mayor parte de los grupos empresariales o-puestos en principio al nuevo régimen y mal -- considerados por este, van estableciendo relaciones con el poder tratando de dominar el órgano que tiene concedida la competencia regulatoria de sus intereses.

En el sector carbonero, un Decreto de 1933 -- (28 de Marzo) concede al Comité Ejecutivo de combustible los poderes que poseia anteriormente el Consejo Nacional y pasa a depender de la Dirección General de Minas y Combustible. En el año 1934 este Consejo se regula detalladamente: integrado por 5 representantes del Estado y 5 de las empresas privadas interesadas, y es colocado bajo la dirección ejecutiva de un Vicepresidente - que ha de ser ingeniero jefe de la Dirección General.

(11).- M.Ramirez:Los grupos de presión en la 2ª Republica española.Madrid(Tecnos.1968).pag.112-141.

(12).- J. Meynaud:Les groupes de pression.Paris(Presses Universitaires de France. 1960).pag.86.

El Comité va a ser "el órgano asesor de la Dirección General de Minas a la vez que ejecutivo de sus decisiones... en lo que se refiere a producción y venta de combustible"(art.1º) y gozará de amplios poderes: abono de primas a las empresas, aprobación de créditos del Banco Industrial, dirección de una oficina central que centraliza todos los pedidos y venta del carbón, las modificaciones de salarios han de ser aprobadas por el Comité, además el Decreto declara que "quedan terminantemente prohibidos los aumentos de la producción sobre los cupos de participación señalados "por el Comité" (art. 47). El año siguiente un Decreto establece una serie de ayudas del Estado con vistas a realizar una serie de reformas (concentración, explotación común, etc.) que nunca fueron intentadas. "El Comité Ejecutivo de Combustible era una organización oficial con personas designadas por el Gobierno con intervención de organismos patronales. Periodicamente se elevaba una propuesta de subida de precios al Consejo Nacional que este pasaba al Gobierno para que la aprobara. Generalmente coincidían con una elevación de jornales o alguna medida social, las cifras que daban las empresas eran las que realmente procedían y vigilaba que se cumpliera la obligación del consumo del carbón nacional.

Era el Sindicato Carbonero el que llevaba la "alta política" del carbón (13). Sin embargo el Comité era todavía un organismo demasiado amplio donde lógicamente la presencia de empresas competidoras hacía que los grupos de carbón no se encontrasen plenamente satisfechos. En 1935 (18 de Junio) un Decreto de la Presidencia del Gobierno concede a los grupos de presión carboneros la facultad de establecer una cooperativa comercial que monopolizara en la práctica el mercado y fijaría todas sus circunstancias; al mes siguiente una Orden del Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio aprueba el Consorcio Comercial Carbonero, entidad que agrupaba a todas las empresas importantes y les otorgaba amplísimas facultades de autorregulación sobre todo el sector del carbón.

En el nuevo Estado, las necesidades de la Guerra y el deseo de impulsar un rápido desarrollo impusieron desde el primer momento una fuerte intervención sobre la economía nacional. Las personas encargadas desde la Administración de dirigir la política económica fueron con frecuencia las mismas que había trabajado en aquellos sectores pero desde la empresa privada.

(13).- Entrevista nº 14.

En efecto, la mayor parte de los ingenieros y técnicos existentes en España en aquel momento pertenecían a familias burguesas y trabajaban en actividades privadas, con frecuencia empresas familiares. Los pocos ingenieros que la Administración tenía entonces se encontraban también dentro de esa clase social; cuando los poderes públicos necesitaron personas que impulsaran la economía no tuvieron otros hombres de que disponer. Así muchos de los que antes habían trabajado en los grupos privados pasan ahora a disponer de los instrumentos de intervención sobre la actividad de estos grupos.

En algunas zonas geográficas se establecieron las llamadas Juntas Técnicas del Estado presididas normalmente por un general, a veces natural de aquella zona, incluía un Vicepresidente y un Secretario funcionario del organismo estatal más relacionado con los intereses regulados, y una serie de representantes de las empresas privadas, generalmente las cabezas de los grupos de presión. Estas Juntas Técnicas tuvieron con frecuencia una función de política laboral manteniendo el orden mientras la actividad privada recomenzaba después de la guerra. Una Ley de 1938 (16 de Junio), creó las Comisiones Reguladoras de Producción integradas por representantes de todos los sectores afectados y del Estado

do y que se organizaba en subcomisiones (todo el proceso de un producto) "sección" la fase de transformación o distribución "rama", una especial transformación. La economía del país quedó así encuadrada en diversos organismos que con participación de los grupos interesados disponían de amplios poderes: Propuestas, suministro de datos, proyectos de agrupación, intervención en materias primas, distribución del mercado interior, propuestas de precios, etc. El preambulo de esta Ley explica así su finalidad: "Fue una necesidad perentoriamente sentida ... la de agrupar y ordenar las distintas actividades económicas de tal forma que representadas por organismos adecuados procedieran ... a coadyugar a la obra de Gobierno coordinando la producción y resolviendo los múltiples problemas ... El Gobierno siente la imperiosa necesidad de estar en próximo y continuo contacto con la producción para orientarla, para utilizarla en condiciones de máximo rendimiento y disciplina, para recoger las valiosas iniciativas que de ella misma surjan ... siente la necesidad de disponer algunos organismos representativos adecuados".

Las Comisiones fueron cediendo en la práctica los poderes ejecutivos a las Subcomisiones y luego a las Secciones, de tal forma que siguiendo el proceso ya co-

nocido se redujo al ámbito de reglamentación y se introdujo más a los intereses de los grupos interesados en la dirección del sector económico correspondiente. Para dirigir la actividad carbonero fué creada una Subcomisión de Combustibles Sólidos (O. de 1 de Mayo de 1939), y más tarde un Comité permanente de esta (O. de 8 de -- Septiembre de 1939). Es interesante estudiar en detalle la composición de este último organismo que tenía como objeto principal controlar la actuación de las empresas de carbón casi en su totalidad situada en Asturias y -- León.

Comité Permanente de la Subcomisión de Combustibles Solidos

<u>Presidente:</u>	J.M. Fernandez-Ladreda	Antiguo diputado de la Ceda (Asturias) familia importante de la región
<u>Vicepresidente:</u>	U. Kindelan Duany J.A. Lopez-Mateos Coello	Funcionarios de la Dirección General de Mina.
	1. R. Valverde Medina	
	2. J. Martos Castro	Minero Siderúrgica Ponferrada (León).
	3. F. Orueta Estebanez	Director Federación Sindical carbonera.
<u>Vocales:</u>	4. D. Lucio Villegas	Sociedad Metalúrgica Duro-Felguera.
	5. J.L. Aguirre Martos	Minero-Siderúrgica de Ponferrada.
	6. T. Maestre Zapata	Construcciones e industrias (Murcia).
	7. R. Cerezo	Empresas catalanas.
	1. S. Oller Martinez	Minas de Veguín y Olloniego (Asturias).
<u>Suplentes:</u>	2. E. Abreu Iturbide	
	3. G- Berjano Nieto	Director de Sindicatos Carboneros Asturianos.
	4. J. Cabrera Felipe	S. M. Duro-Felguera.

Este Comité que Fué creado a propuesta de la Subcomisión, tenía por función preparar todos los temas que habrían de ser sometidos al pleno. El proceso de especialización continua; como el objetivo de control de la producción pro parte del Estado no se había conseguido, se crea un organismo nuevo que se encargará únicamente de la distribución. Así nace la Comisión Reguladora para la distribución del carbón (O. de 31 de Octubre de 1943), similar a las creadas para otros productos, que aunque con sede en Madrid concedían amplias facultades a sus delegados provinciales. Así los grupos carboneros asturianos tienen el organismo administrativo que regula su actividad en su propia provincia. Al frente de la mísma es nombrado el que había sido Director del Sindicato Carbonero Asturiano D. Gerardo Berjano. Circunstancias similares se produjeron en la mayor parte de los restantes sectores económicos (Delegación Oficial del Estado en la Industria Siderúrgica: DOEIS, etc.).

La fuerte y prolongada intervención de la Administración Pública en la vida económica del país se ha creado el estilo de actuación de los grupos unos habitos profundos que mantenidos desde la Dictadura continúan teniendo hoy fuerte vigencia: el trato facil y continuado

con la Administración, La participación del Poder y corporativismo, todo lo cual ha reforzado el afán de seguridad. Este deseo explica la contradicción de que una situación aparentemente tan incómoda para los intereses privados del país se prolongase tanto tiempo en un momento en que los grupos de presión poseían tantos instrumentos de poder. La intervención, aunque puede resultar molesta impide el hundimiento, y asegura la colocación del producto, traspasando además al Estado los trabajos de distribución.

Las empresas grandes pero de baja productividad, con un acceso privilegiado a la Administración, resultaban claramente favorecidas: "La intervención fue apoyada por las empresas fuertes que se encontraban así con una situación a la que habían aspirado desde siempre (el establecimiento de Centrales de Ventas). Además no tenían mucho interés en que subiesen los precios porque al vender a sus propias empresas trasladaban la ganancia a un producto liberalizado en el que era más fácil burlar la intervención" (14).

El organismo interventor podía ser una cadena que inmovilizaba pero constituía al mismo tiempo un instrumento de comunicación permanente con los poderes administrativos; estos aparecían representados por un órgano, que a causa de los contactos permanentes y la co-

(14).- Entrevista nº 14.

munidad de propositos con los grupos -el desarrollo de la producción- no podía estar muy apartado de los intereses privados. "La visión desde la empresa de la comisión reguladora era una mezcla entre policia que nos es tá vigilando y controlando y un lugar de acuerdomutuo - entre los intereses privados y el Estado. Pero no era representativa, pues en ocasiones iba contra los intereses de las sociedades" (15).

Así, durante una larga época que dura practicamente hasta la política liberalizadora del 1960, los grupos de presión empresariales mantuvieron los modos de actuación que ya habian aparecido en la Dictadura y en la Republica: tendencia a establecer una situación de auto-regulación dominanco un órgano administrativo de - muy reducido campo de actuación y fuertes relaciones con los intereses privados. Si analizamos algunos procesos de decisión, podremos contemplar como en muchas ocasiones el origen de la iniciativa de una medida o el poder de veto sobre ella no se encuentran en la estructura ad ministrativa sino que se halla en poder de los grupos de presión.

(15).- Entrevista nº 6.

Con frecuencia la Administración se limita a revestir de carácter público una política que ha nacido fuera de ella; así por ejemplo las subidas de precios, las concesiones de ayuda, las declaraciones de interés preferente, etc.

El hábito de participación de los grupos de - presión en la estructura administrativa, las fuertes actitudes comunes entre los funcionarios, los grupos, la gran aproximación entre la administración pública y estos y el fuerte renacimiento de las ideas corporativas ha - dado lugar a un tupido entramaje de presiones de todo tipo y participación de los grupos en la "política" administrativa, que vamos a estudiar a continuación.

Contactos informales

El acercamiento entre la Administración Pública española y los intereses que regula, permite que diariamente se establezca entre ambos una gama variadísima de relaciones, que resultan muy difíciles de reducir a unas características comunes; las más usuales de ellas suelen ser las visitas de comisiones ocasionales a los altos jefes de la Administración, normalmente el Director General o el Subsecretario, y en ocasiones el Ministro. "Hay como dos líneas de presión: una acerca de temas económicos que va hacia el Ministerio correspondiente y a veces llega al Gobierno entero, y otra sobre cuestiones laborales que va hacia el Ministerio de Trabajo y Sindicatos en virtud de lamezcolanza curiosa que existe entre ambos" (16).

Cada interés económico tiene así un órgano de la administración con el cual establece la mayor parte de sus relaciones, aunque en ocasiones el sector depende de dos organismos, lo que obliga al grupo correspondiente a relacionarse con los dos centros de decisión.

(16).- Entrevista nº 12.

Otras veces, despues de plantear un tema ante un Director General hay que seguirlo a lo largo de su "viaje por la Administración". "Un tema se plantea en la Dirección General de Industria, luego hay que ir a Hacienda, a veces haciendo de unión entre ambos, llevando papeles de un lado a otro que ya se sabe como funciona la Administración en España" (17).

Estas comisiones muy frecuentemente surge cuando aparece un problema de cierta consideración, suele formarse para cada gestión concreta y adopta la forma que posean más capacidad de presión en ese momento concreto (se actua en representación de empresas aisladas, de Cámaras, de Sindicatos, etc. según los casos). Las comisiones suelen ir acompañadas de otras gestiones, a veces se envia con anterioridad un escrito, en otros casos se celebra un convenio ó congreso cuyas conclusiones encierran un conjunto de peticiones a la Administración; más tarde la mesa del congreso apoyandose implícitamente en el número de asistentes realiza una visita al Director General ó Ministro para presionar en favor de los acuerdos.

(17).- Entrevista nº 12.

Como resultados de estas visitas suelen concertarse unas reuniones entre representantes del Ministerio y del grupo con objeto de preparar algún Decreto sobre la elevación de precios, ayudas, etc. "Nuestra relación con el Estado consistía en visitas al Director General o al Ministro. Ibamos en comisión, cuando las cosas marchaban especialmente mal, llegamos a ir a varios Ministros para obtener apoyo en el Consejo de Ministros" (18).

Debido a la alta centralización decisoria que existe en la Administración española y a la facilidad de acceso a los escalones más elevados de su jerarquía, estas presiones suelen ir dirigidas al Ministro, Subsecretario o Director General. "Cuando se ve ante un problema el empresario no suele acudir al jefe de sección o al funcionario que puede llevar este asunto, sino que va directamente al Ministro o al Director General. Hay una enorme facilidad de entrada a cualquier persona de estas. La solución de los problemas depende mucho de la persona que está al frente del Ministerio, según tenga un modo de trabajar absorbente o por el contrario delegue. - Aquí según mi impresión no se delega nada. El Ministro resuelve cosas que las podía resolver un cargo inferior" (19).

(18).- Entrevista nº 1.

(19).- Entrevista nº 27.

Otras veces el resultado es la formación de una Comisión interministerial con identico fin: " El otro día hemos enviado un escrito justificando la subvención a los Ministros de Industria, Trabajo, Hacienda y Vicepresidente del Gobierno. El Ministro de Industrio lo recibió y nos mando a una entrevista con el Subsecretario. Las relaciones con la Administración son excelentes. Los Directores Generales están muy bien dispuestos así como el Ministro, pero a la hora de la verdad nadie decide" (20). Como en este caso, los temas suelen discutirse - previamente en la Sección Económica del Sindicato, después una comisión, dirigida por el Presidente de éste, presenta las conclusiones ante el órgano correspondiente. Pero suelen ser muy corrientes las gestiones individuales al margen de la asociación correspondiente o en contra de lo adoptado por esta respecto a un tema concreto.

En ocasiones las gestiones suelen canalizarse a través del Gobernador Civil, cuando es una persona activa y lleva un cierto tiempo en la provincia, lo que le ha permitido tomar contacto con los interese locales. - Otras veces, con más frecuencia en los últimos tiempos, la Comisión suele ser encabezada por algún procurador - en Cortes de la provincia o muy relacionado con la actividad económica en favor de la que se presiona.

(20).- Entrevista nº 29.

Un procurador en Cortes representante de la fa
milia manifiesta haber "hecho gestiones únicamente en -
favor de intereses de toda la provincia, no particulares:
túneles, carreteras, etc." (21), pero parece que estas
comisiones tienden a ampliar sus objetivos. Así el Pre-
sidente de la Junta Intersindical de la Pequeña y Media
na Empresa, hizo una visita al Ministro Secretario Gene-
ral de Sindicatos acompañado de tres procuradores (22)
y el Presidente de una asociación empresarial dice: "Yo
creo que ahora los grupos de presión actúan con frecuen-
cia a través de los procuradores en Cortes. Mi asocia-
ción ha nombrado vocales de honor a todas las personas
de la provincia que son procuradores en Cortes, y todos
menos uno han contestado aceptando" (23); el previsible
incremento del poder de las Cortes en el futuro intensi-
ficará esta forma de presión.

(21).- Entrevista nº 29.

(22).- Prensa diaria de 3 de Enero de 1970.

(23).- Entrevista nº 5.

Otras veces estas comisiones se acercan a la Administración a requerimientos de esta o por una iniciativa simultanea de ambas partes como consecuencia de una identidad de propositos entre los "administrados" y los poderes públicos; así por ejemplo unos dias despues de la devaluación de la peseta en Noviembre de 1967, se reunieron con el Ministro de Industria, el Presidente - del Sindicato del Metal, representantes de algunos de - los grupos de ese sindicato (Servicio Técnico Comercial de la Industria Auxiliar del Automovil, etc.) y los presidentes del Consejo de Administración de las más importantes empresas del automovil. La finalidad fué conseguir que los resultados de la devaluación no perjudicasen al sector. El Ministro prometió reducir más las importaciones y ayudar economicamente en otros aspectos (24).

Otras veces los grupos actuan amparados en el nombre de asociaciones distintas de los Sindicatos (Cámaras, etc.) o lo hacen simplemente en cuanto representantes de las empresas. En la mayor parte de los altos funcionarios administrativos estan muy bien dispuestos a recibir a los representantes de cualquier empresa o grupo, pero estos contactos informales benefician indudablemente a las grandes empresas que suelen tener un más facil acceso a los puestos administrativos importantes.

(24).- Prensa diaria del 13 de Diciembre de 1967.

Las visitas de estas comisiones suelen ser - muy frecuentes, casi diariamente los periodicos nos hablan de gestiones de este tipo; además de las comisiones los grupos utilizan otros variadisimos medios de presión. En Mayo de 1969, por ejemplo, la asociación española de financiación -grupo formado por personas físicas que trabajan en empresas de ese caracter- celebró una cena a la que fueron invitados el Subsecretario de Hacienda, el Subgobernador del Banco de España, el Secretario General Técnico del Ministerio de Hacienda, el Director General de los Registros y del Notariado, un alto funcionario del Instituto de Credito a Medio y Largo plazo y el oficial Mayor del Ministerio de Hacienda. El Presidente de la Asociación en su discurso pensó que "podría parecer inusitado no formular ni siquiera en el terreno de las abstracciones alguna suplica, por ello me limitaré a recordar la nomenclatura de antaño, y pedir al Ministro de Justicia gracia y al de Hacienda justicia" y a continuación realizó una serie de peticiones en favor de sus representados (25).

(25).- BASNEF. nº 30 (X nio de 1969).pags. 13-14.

Otras veces la presión se mezcla aún más sutilmente con las relaciones sociales: "El mes de Septiembre es la época del veraneo oficial en esta playa porque durante el mismo se concentra en la ciudad las altas representaciones del Estado y los grandes personajes del empresariado nacional: presidentes y consejeros de las más importantes sociedades anónimas venidos a San Sebastián no tanto para descansar como para mantener contacto con las representaciones del Estado, interesarse en la situación en que se hallan determinados concursos y peticiones" (26).

Resulta también utilizado como instrumento de presión la carta o el envío de un estudio que habilmente resalta los datos "más interesantes" en el que los grupos exponen un juicio sobre la marcha de la situación económica general o de un sector concreto o protestan por lo que juzgan beneficia desmesuradamente a un grupo competidor. Otras veces la aparición regular de un estudio económico general de la coyuntura es una forma aún más sutil de llamar la atención de los poderes públicos sobre un problema o de insinuar unas determinadas conclusiones.

(26).- E. (7.IX.1968) pag. 22-29. Cit. Por J. Muñoz: El poder ... cit. pag. 314.

Este es un procedimiento utilizado por la mayor parte del sector bancario, incluido el Banco de España.

Calibrar exactamente la intensidad de la presión y la capacidad y el grado de resistencia del funcionario es difícil en cualquier caso pero más aún en las situaciones que acabamos de citar. La multitud de relaciones íntimas que la economía moderna obliga a establecer entre los servidores de la Administración Pública y los grupos de presión es una realidad, que aunque plantea muchos problemas políticos es difícilmente controlable (27). La obtención de un resultado importante exige unas relaciones más íntimas que los simples contactos sociales o la rápida visita de una comisión, pero con frecuencia un éxito importante se inicia con un simple contacto "en un acto social" o en la rutinaria visita de una comisión".

(27).- Una situación similar se repite en los países con una economía en desarrollo. Cfr. Gruner (Editor) Die wirtschaftsverbände in der demokratischen. Zurich (Rentsch Verlag. 1965). E.S. Redford: American -- Government and the economy. N. York. (Mc.Millan. - 1965) y el número especial dedicado a los grupos de presión de AAAPSS. nº 319 (IX.1958).

La intervención permanente en el proceso de decisión.

Las características más importantes de la estructura de presión en España es la multitud de formas de institucionalización de los grupos dentro de la estructura política y administrativa del país. Esta presencia alcanza todos los puntos de decisión desde el consejo Nacional de Educación a las Cortes (ver cuadro nº 3) e incluso los grupos de presión económicos tienen una representación "de facto" en los Ministerios respectivos. A su vez los funcionarios de la Administración española se han introducido intensamente en las actividades de las empresas privadas (28), todo lo cual hace difícil agotar en una clasificación la totalidad de las relaciones existentes entre los grupos y la Administración en España.

Al modo como hace por ejemplo Eckstein podríamos distinguir negociaciones y consultas según la intensidad del poder que mantienen los grupos en sus relaciones con la estructura administrativa (29), pero resul-

(28).- El Estado ha llegado a avalar los créditos concedidos por un pool bancario internacional a una empresa española de construcción de autopista. Cfr. La Vanguardia Española. (22.VI.1969).

(29).- Eckstein, Pressure... Cit. pag. 22.

ta difícil determinar hasta que punto el Estado impone una decisión o le es impuesta, o determinar claramente cuando existen únicamente negociaciones - cambio de impresiones entre las dos partes y cuando aparece la presión, esto es el intento de imponer la solución que beneficia a los grupos contra la voluntad de los funcionarios intervinientes. Por eso parece útil describir las intervenciones de los grupos en el proceso administrativo -- (más permanentes y estabilizadas que las simples comisiones) sin tratar de fijar cuando se producen negociaciones o presiones. Según esto consideraremos las intervenciones de los grupos en los organismos consultivos de la administración, en el proceso de elaboración de la "política administrativa" y la delegación de facultades ejecutivas en los grupos.

a).- La consulta previa.-

El tipo de política que hemos descrito como - característica de la Administración española - defensa del interés público a través de la potenciación de los intereses privados - tienen que crear necesariamente unos contactos institucionalizados a través de los cuales -- puedan ser conocida de modo habitual las posiciones e intereses de esas economías privadas. Han surgido así -

un sin fin de organismos consultivos, algunos de nueva planta, otros heredados de épocas anteriores, entre los que no resulta facil encontrar algunas características comunes que permitan su clasificación. Todos los organismos consultivos que, con participación de los grupos de presión han sido establecidos en la estructura administrativa española, deben su creación a alguno de estos tres motivos:

- (1).- Determinado estilo de la política de un país u organismo concreto que exige que las decisiones administrativas han de ser realizadas despues de oír los intereses aceptados.
- (2).- El intento de la Administración de involucrar a los destinatarios en la realización de las decisiones políticas para evitar una posible oposición y comprometerles en cierto modo en su cumplimiento.
- (3).- Para utilizar los conocimientos técnicos y experiencias de unas personas ajenas a la estructura administrativa (30).

En los tres casos la propia función del organismo exige que se cuente con representantes de los gru

(30).- Trumann, Cit. pag. 458 y ss., H.W. Ehrmann: La - Politique. Cit. Pag. 222.

pos privados, por lo que se convierte en un instrumento de participación institucionalizada de los intereses -- privados en el proceso de decisión, aunque sea en su fase consultiva. En la primera de las categorías citadas pueden ser encuadrados los Consejos Superiores de los Ministerios: de Obras Públicas (31), de Transportes Terrestres (32), Agrario (33), Consejo Superior de Ministerio de Industria (34).

Aunque la norma exige que los miembros sean nombrados por el Ministro del ramo, este suele designar a representantes de cada uno de los grupos relacionados con su Ministerio o a funcionarios de Cuerpos adscritos a este, que por su propia función se encuentra también en estrecho contacto con esos puntos. Las funciones de los organismos consultivos suelen ser dictaminar los proyectos del Departamento y elevar informes sobre temas relacionados con la función del organismo administrativo al que están adscritos; ambas tareas son un medio de introducir los puntos de vista de los grupos en la actividad administrativa.

(31).- Constitución actual y funcionaes en D.99/1968 de 18 de Enero.

(32).- D. 160/1968 de 1 de Febrero

(33).- D. 161/1968 de 1 de Febrero.

(34).- D. 87/1968 de 25 de Enero.

A veces se organizan comisiones especiales que incluyen a representantes de los grupos que no son miembros del Consejo, lo que les facilita el acceso a estas funciones. "Para tareas especiales y elaboración de planes que hayan de elevar a la Superioridad en torno al desarrollo de la industria, el Consejo podrá designar comisiones o ponencias especiales en las que daran entrada a representantes caracterizados del sector correspondiente" (35).

Son muy numerosos los consejos que se organizan desde la Administración Pública a fin de que la política de esta sea bien acogida por los grupos. Recordemos la intervención citada del Ministro de la Vivienda en las Cortes o las Ponencias de las Comisiones de los Planes de Desarrollo, que aunque creadas tambien con el deseo de recoger las opiniones de los técnicos de cada sector pretence facilitar la eficacia del plan garantizando que responde a los intereses que han de realizar; esta aceptación es más necesaria en España dado el carácter puramente indicativo que el Plan tiene para los grupos privados.

(35).- Art. 9 del D. 87/1968.

La Comisaria de aquel ha organizado una variedad de organismos consultivos y de trabajo que según la amplitud de su objeto se clasifican en ponencias o comisiones (36).

Este amplio entramado recoge a una buena parte de los intereses de todos los grupos del país que ven así su presencia legalizada en el órgano que elabora la actividad administrativa española. Los grupos se encuentran así con un inmenso poder para determinar las modalidades e intensidad con que el Estado ha de apoyarles y además, en el caso del Plan de Desarrollo, reglamentar una parte importante de la actividad de la Administración en los próximos años, pues el Plan es vinculante para el sector público. Esto constituye la más intensa penetración de la estructura administrativa por los grupos de presión que no solo influyen sobre la actividad pública, sino que en cierto modo la sustituyen invirtiendo los términos clásicos de la relación, pues en este caso los grupos se revisten de la autoridad del Estado para reglamentar la actuación de la Administración Pública.

(36).- A. Alfaro: La organización administrativa de la programación económica, en DA, nº 16 (1959) pags 5-14 y la organización administrativa española - y el desarrollo económico, en DA. nº 58 (1962) - pags. 37-46.

La participación de los representantes de los grupos en las distintas Ponencias y Comisiones representa según nuestros cálculos más del 75% del total de los miembros, aunque suelen estar presididas por el titular de un alto organismo de la Administración, generalmente un Director General.

Esta realidad se atempera porque las ponencias y Comisiones llevan una vida lánguida (reuniones espaciadas, no división del trabajo, etc.), lo que produce que en la práctica sean los técnicos de la Comisaria del Plan quienes redactan los respectivos informes; pero el poder potencial de los grupos es muy elevado y resulta reforzado por el hecho de que el proyecto de Ley cuando sale de la Comisaria del Plan, ha de pasar a la Comisión de Leyes Fundamentales de las Cortes, en la que se encuentran representantes de importantes grupos de presión -- aceptados por las disposiciones de esa Ley.

Dentro del tercer tipo de organismos consultivos posibles pueden ser encuadrados un numeroso grupo de instituciones de la Administración española: la Comisión Nacional del Combustible, el Consejo Nacional del Frio, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, etc.

A medida que la actividad pública se vaya tecnificando y mejore la calidad de los funcionarios, estos organismos constituidos unicamente con la finalidad de aportar conocimientos técnicos tenderan a disminuir pues la Administración no sentirá la necesidad de recurrir a personas ajenas, acortando así los trámites de preparación de cualquier medida.

Otra importante participación de los grupos de presión en la función administrativa se realiza a través de unos organismos que aunque de caracter consultivo han llegado a desempeñar unas funciones mucho más amplias, en cuanto la Administración delega en ellos el control sobre la aplicación de una determinada política, así -- por ejemplo las comisiones asesoras y de vigilancia de los conciertos entre la Administración Pública y las -- empresas privadas, muy frecuentes en los últimos tiempos (papel, piel, ganado vacuno, conservas vegetales, etc.). Estas comisiones deben establecerse en los Ministerios respectivos bajo la presidencia de un Director General e incluyendo a representantes de otros Ministerios, de la Comisaria del Plan y de la Organización Sindical, -- entre los que suelen encontrarse varios representantes de los grupos interesados. Pero los más importantes organismos de este tipo son el Consejo Superior Bancario y el Fondo para la ordenación y regulación de los precios y productos agrarios (FORPPA).

El Consejo Superior Bancario fué creado por la Ley de Ordenación Bancaria de 29 de Diciembre de 1921 - (Reglamento de 13 de Junio de 1922) y estaba integrado en principio por la adscripción voluntaria de las empresas bancarias, transformada en obligatoria por la Ley - de Ordenación Bancaria de 31 de Diciembre de 1946. Lo - preside el Subsecretario de Hacienda (en el momento actual un ex-Director General adjunto del más importante banco del país) que no participa en las votaciones, y - el vicepresidente es un Subgobernador del Banco de España; el Director, con voz pero sin voto, se nombra a propuesta del propio Consejo, que tiene además una serie de vocales representantes de la Banca Nacional, regional o local, pero con super-representación de los grandes bancos nacionales, que a veces colocan a sus hombres como representantes de la banca regional; así el actual Presidente del Banco Central es vocal representando a un banco regional.

El Consejo tiene unas amplísimas funciones consultivas (petición de autorización para ejercer la profesión de banquero, fijación de tipos de interés y condiciones mínimas, formas y publicación de balances, etc.) que en ocasiones llegan a tener caracter vinculante para la Administración (creación de agencias urbanas y de oficinas en el extranjero).

Ademas realizan en la práctica funciones ejecutivas por delegación del Ministerio de Hacienda como la interpretación de algunas normas ministeriales sobre tarifas o la vigilancia del cumplimiento de ellas, notificando a la Dirección General las posibles transgresiones; puede elevar tambien mociones de la banca privada relativas a cuestiones de interés general. De hecho por todas estas funciones estatutarias, el acceso privilegiado que mantiene con el Ministerio de Hacienda y la aceptación con que normalmente se reciben sus pareceres, el Consejo Superior Bancario posee una enorme capacidad de presión. En virtud de sus estatutos este poder se encuentra en su mayor parte monopolizado por los grandes Bancos que refuerzan desde ahí su posición en el mercado y limitan notablemente las facultades decisorias de la Administración Pública en un campo tam importante como la política financiera.

El FORPPA es juridicamente un organismo autónomo de la administración pública dentro del Ministerio de Agricultura que es regido por un Presidente y un Secretario General (nombrado por el Ministro de Agricultura, el segundo a propuesta del Presidente), dos vicepresidentes, el administrador general y el Consejo General

integrado por doce representantes de distintos organismos de la administración, y de otros tantos representantes de la organización sindical, (nueve de ellos representantes de los intereses agrícolas), un representante del Consejo Superior de Cámaras y otro de los consumidores. Sin embargo en la práctica el poder de dirección reside en el Comité Ejecutivo y Financiero Integrado por el presidente, los dos vicepresidentes, el secretario general, el administrador general, un representante de Ministerio de hacienda, tres de los agricultores, uno de los comerciantes y otro de los trabajadores.

El FORPPA está dotado de importantes facultades, que siguiendo su Ley de constitución podemos clasificar del siguiente modo:

- I.- De propuesta al Gobierno: Lineas generales de la política de producción y precios agrarios, precios indicativos, de garantía, de entrada, de importación, derechos arancelarios, etc.
- II.- De fomento: Promover y fomentar asociaciones agrarias, orientar inversiones, etc.
- III.- De vigilancia y ejecución: De los acuerdos adoptados por el Gobierno sobre propuestas del organismo; canalizar las primas, subvenciones y recursos, etc.

IV.- De informe: Sobre propuestas de otros organismos - que hagan al Gobierno e incidan sobre producciones o precios agrarios, emitir informes solicitados -- por el Gobierno, etc.

Por la amplitud de poderes sobre un sector tan extenso como el constituido por toda la agricultura española, el FORPPA, que al igual que el Consejo Superior Bancario tiene funciones mucho más extensas que las puramente consultivas, tiene un elevado potencial de presión. El campo español está prácticamente dirigido por sus -- grupos de presión, pues muchas de las funciones que formalmente estan otorgada al Ministerio de Agricultura y que entrañan consecuencias para todos los ciudadanos - son desempeñadas en la práctica por este organismo. Esto no es realizado por una presión de los grupos sobre la Administración, sino a través de una verdadera cesión del poder de esta, pasando el grupo, como en el caso del -- Consejo Superior Bancario, a investirse de la potestad discrecional de la Administración (37).

(37).- R. Mayer: Feodalites ou Democratie. Paris (Arthaud 1969), describe casos similares de dominio de un órgano de la Administración por los grupos franceses. El FORPPA está inspirado en el FORMA frances, y otros organismos analogos de los países de la CEE.

b).- La preparación de la decisión.

Los grupos de presión intervienen en la preparación de la decisión administrativa de varias formas y con diferentes intensidad. En ocasiones elaboran un programa de ellos, otras veces puede decirse que llegan a redactar materialmente una orden ministerial o un Decreto al que la Administración se limita a revestirlo de carácter obligatorio. Estamos pues ante una delegación en los grupos por parte de la Administración, de un momento del proceso de realización de la función administrativa: el preparatorio. Inmediatamente veremos como la Administración delega en los mismos grupos otra fase de cumplimiento de estas funciones : la ejecución.

La forma más sencilla de participación de los grupos en esta tarea es la simple propuesta de una determinada decisión o conjunto de decisiones. En este momento cuenta con especial poder el grupo que posee unos equipos capaces de preparar adecuadamente una orden Ministerial o cualquier otra disposición y de hacer ver la adecuación de tal medida a la situación que está viviendo el sector. Este alto grado de organización impulsará a su vez a los poderes públicos a pedir colaboración al grupo. Los más importantes grupos de presión españoles

están en condiciones de desempeñar adecuadamente estas funciones. Una publicación muy afín a sus intereses resume así las actividades de uno de ellos (SERCOBE):

19).- Ante el Ministerio de Industria: Informes a petición del Ministerio sobre importación de determinados productos.

20).- Ante el Ministerio de Hacienda: Las gestiones son incesantes y con resultados positivos, ya que aparte del Decreto ... se ha logrado el establecimiento de unas condiciones más favorables del sector en lo que se refiere a financiación ... y se ha conseguido dar un gran paso en el arancel (38).

El Director de otro de estos grupos (UNESID) describe sus contactos con diversos departamentos: "Todo ello movió a este Servicio Sindical a exponer a la Administración los problemas que se ... podían originar en nuestra economía. Tanto el Ministerio de Comercio... como el de Industria adoptaron las medidas oportunas -- que se tradujeron en la propuesta al Consejo de Ministros y adopción por este ..." (39).

(38).- TN. nº 109 (15.II.1970) pags. 28-29.

(39).- LAEC. nº 566 (18.I.1966).

En otros casos la Ley o la practica administrara concede a un grupo el caracter de colaborador exclusivo en la preparación de disposiciones de un Ministerio o - Dirección General sobre un determinado sector. Este hecho otorga un amplio poder al grupo en cuanto este se - interpone en la practica, entre el sector a reglamentar y el Órgano administrativo, ya que normalmente no solo se delega la función preparatoria sino tambien la ejecución de sus resultados. En algunos de estos casos suele ser difícil determinar donde y en que lugar -grupo de presión o Administración Pública- se encuentra el poder que dirige esta actividad económica. Así por ejemplo el II Plan de Desarrollo, despues de enumerar los objetivos para el sector siderúrgico concede a UNESID la facultad de "estudiar y proponer al Gobierno las medidas adecuadas" (40).

Una delegación más amplia y permanente es la establecida por el Ministerio de Industria en favor de UNESA. S.A., que como hemos dicho agrupa a la gran mayoría de las empresas electricas incluidas algunas del INI.

(40).- II Plan de Desarrollo: Comisión de industrias básicas del Hierro y del acero de sus minerales: - informe. Madrid (B.O.E.1969).

Una orden del Ministerio de Industria y Comercio de 1944 aprobaba el Plan de conjugación de los sistemas regionales de producción eléctrica que había sido propuesto por el presidente de UNESA y encomendaba a esta su ejecución. Casi 25 años más tarde, el 30 de Noviembre de 1968, se encomienda a UNESA la preparación de un proyecto de Plan Eléctrico Nacional que incluye prácticamente todos los puntos de la política eléctrica del país en los próximos años, (previsión de demanda, de centrales, de inversión, etc.). El 31 de Julio de 1969 una Orden Ministerial aprobaba el Plan y encomendaba a UNESA importantes aspectos de la ejecución del mismo.

¿ Que poder mantiene entonces la Administración Pública española respecto a la política eléctrica del país ?, puede contestarse que se reserva la facultad de decidir en última instancia, y puede por tanto no aprobar lo que el grupo presente, modificarlo y en cualquier momento puede controlarlo. En la práctica esto resulta difícilmente factible. UNESA que domina la casi totalidad del mercado tiene en sus manos toda la información referente al mismo y cuenta además con la organización capaz de hacer unos planes de largo alcance y realizarlos. La Administración al haber delegado en el gru-

po tantas funciones se ha apartado de la realidad y pro
bablemente no tiene hoy ni la información ni el personal
suficiente para intentar realizar una política fuera de
la propuesta por el grupo. Le queda en última instancia
la aprobación de las tarifas electricas, pero al carecer
de datos fehacientes no tiene argumentos ni fuerza para
oponerse a las peticiones, aparentemente bien fundamentada
das, aunque en realidad nadie salvo los propios intere-
sados pueden garantizar su veracidad. Así el dominio del
órgano administrativo por el grupo de presión es absoluto
to.

Con frecuencia la visita de una comisión, una
gestión de los Sindicatos o una iniciativa de la Administr
tación dan lugar a la formación de una comisión inter-
ministerial, en la que cada Ministerio participante en-
via como representantes suyos a funcionarios del depar-
tamento y directivos de los grupos, que así son revestido
dos de un cierto carácter público.

CUADRO N^o 4.

COMISIONES INTERMINISTERIALES CREADAS Y EXTINGUIDAS.

(1965-1969)

<u>A Ñ O</u>	<u>C.I.Creadas.</u>	<u>Extinguidas</u>
1965	29	17
1966	20	14
1967	29	11
1968	31	10
1969	28	5
	-----	-----
Totales	137	57

Fuente: J. Rodríguez Ruiz. ND. (15.IV.1970).

Las Comisiones interministeriales son muy numerosas y surgen con gran facilidad aunque no siempre cuentan con representantes directos y de los intereses privados. A veces su constitución tiene por objeto facilitar la solución de un conflicto entre intereses opuestos de los grupos o de estos y el departamento correspondiente. Cuando todos los grupos que forman parte de la comisión están de acuerdo entre sí no es difícil obtener la aquiescencia de la Administración, pues los puntos de vista de los representantes de esta no suelen diferir grandemente de la postura de los grupos que reglamenta.

El resultado suele ser la preparación de un borrador de Decreto que formalizará las peticiones de los intereses privados.

"Las gestiones llevadas a cabo por el Sindicato Nacional del metal ante los Ministerios de Industria, Trabajo y - Secretaria General del Movimiento han conducido a la creación de una comisión interministerial presidida por - el Secretario General Técnico de la - Presidencia del Gobierno, con participación de representantes de los Ministerios de Industria, Trabajo y Organización Sindical ,... El sindicato del Metal fijó los principios básicos de una posible Orden Ministerial"(41).

En otras ocasiones dentro de la Comisión estan representados grupos de interés opuesto, cada uno de -- los cuales atrae hacia sí al representante del Ministerio o Dirección General que regula su actividad. Se enfrenta así los intereses de los diversos sectores, defendiendo el mismo interés los funcionarios y las empresas del sector; la comisión no suele entonces llegar a elaborar ningún texto de acuerdo.

(41).- TN.no 94 (1.VI.1969).pag.87. Ver Informe de la - Comisión Interministerial para el estudio de los problemas del libro español, etc.

A veces la Administración Pública delega en el grupo la preparación de una Orden o las líneas generales de una política para el sector. Así el encargo otorgado al Jefe de la Junta Intersindical de la Pequeña y Media na empresa de realizar un programa de acción para estas (42).

En otras ocasiones esta participación de grupo en la elaboración de la política que les afecta se realiza utilizando las empresas nacionales como correos de - transmisión de las presiones hacia la Administración Pú blica. Las empresas nacionales, que cuentan habitualmen te con un contacto directo institucionalizado con los - órganos reguladores del sector económico correspondiente, actúan muchas veces en estrecho contacto con los grupos de presión, que como hemos hecho notar incluso mantienen representantes en el propio Consejo de administración - de la empresa pública, en ocasiones su propio Presidente. Con frecuencia los cargos directivos de estas empresas están desempeñados por personas que han ocupado altos - puestos de la Administración Pública normalmente muy re lacionados con el sector económico en el cual opera la-

(42).- ND. 3 de Enero de 1970

empresa nacional (43). Conocen por ello las vias de acceso a los poderes públicos, los argumentos que han de emplear y la táctica del funcionario correspondiente de be utilizarse para vencer una posible oposición dentro de la estructura administrativa. Así pues la posibilidad de éxito de las presiones realizadas por estas personas es muy elevado, y lo habitual es que se defiendan los intereses, no solo de su propia empresa, sino tambien de aquellas con las que se relaciona continuamente, los cuales coincidirán casi siempre con los suyos propios. No es raro además que ellos mismos hayan pasado a formar parte de los Consejos de la empresa privada: Así el Presidente de Hispanoil (Combustibles Líquidos) forma parte del consejo de CROS S.A., empresa de fertilizante. Esta última tiene intensos tratos con la Unión Española de Explosivos y las empresas electricas del INI (44). Los ejemplos podrían multiplicarse (45).

(43).- En el periodo de 1962-68, 20 personas han desempeñado los cargos de Subsecretario, Director General y Secretario General Técnico del Ministerio de Industria. En marzo de 1969, siete de ellos continuaban en el Ministerio, los restantes ocupaban entre otros los siguientes cargos: Presidente del INI, CAMP SA, UNINSA, ENSIDESA, HUNOSA, HISPANOIL, etc. Cfr. EE nº 3.633-3.634 (21.III.1969) pag. 15.

(44).- Declaraciones del Presidente de UEE en LAEC. nº 681 (3.V.1969) pag. 26.

Todo el proceso de participación de los grupos de presión en la elaboración de las decisiones administrativas se encuentra ejemplarmente tipificado en el caso siguiente:

"Con ocasión de la visita realizada el 28 de Junio de 1962 por una representación de unas empresas mineras de Asturias al Excmo Sr. Ministro de Industria, este interesó de los citados representantes de la minería que hiciesen un estudio actual de las minas de carbón. Los servicios técnicos de 18 empresas que han efectuado el mismo conjuntamente, con el Comité ejecutivo de la Sección Económica Provincial del Sindicato del Combustible. El pleno de dicha sección económica lo aprobó"(46).

(45).- Los mismos contactos, incluso más acentuados, se producen en otros muchos países un ejemplo reciente: a primeros de Marzo de 1970, el Gobierno de Wilson concedió la "autorización inicial" a la fusión de la compañía aérea nacional BOAC con la BUA, de propiedad privada. Una situación similar se produce en Italia: Cfr. M. Pirami: L'organizzazione, cit. ...

(46).- Plan de expansión, cit. el nuevo Ministro había tomado posesión de su cargo pocos días antes. Entre las empresas mineras participantes se encontraba "Minas de Riosa" de la Empresa Nacional Siderúrgica (ENSIDESA).

En realidad el estudio habia sido elaborado por la cámara minera y fue presentado al Sindicato para utilizar a este como elemento de presión. El 20 de Septiembre de 1963 se acuerda formar una comisión en la Dirección General de Minas que estudie la situación de la mineria de hulla asturiana. La comisión que está presidida por un Director General que había trabajado en empresas hulleras asturianas, estaba integrada por representantes de los Ministerios de Industria, Trabajo, de la Comisaria del Plan y de la Organización Sindical, además del Director General de Minas y de una persona que figura como representante de esta, pero que en realidad es el Presidente de la Cámara Minera de Oviedo. Fué este - quien redactó el informe íntegro al que los representantes del Ministerio del Trabajo y de la Organización Sindical pusieron objeciones de detalle. En noviembre de - ese año la Dirección General de Minas y Combustible haciendo suyas las conclusiones eleva un "Informe técnico sobre la posible ordenación del sector hullero asturiano"(47). Las conclusiones son practicamente idénticas al informe que meses antes había publicado la Cámara de Minas.

(47).-Dirección General de Minas: Informe técnico sobre la posible ordenación del sector hullero asturiano. Madrid (Noviembre 1963) Mecnografiado.

PLAN DE EXPANSION DE LA MINERIA ASTURIANA DE LA HULLA Oviedo. Julio de 1963 (Realizado por la Cámara Minera)

INFORME TECNICO SOBRE LA POSIBLE ORDENACION DEL SECTOR HULLERO ASTURIANO (D.G.Minas y Combust.Madrid.Noviembre 1963)

CONCLUSIONES

a) de tipo técnico.

- | | |
|--|---|
| 1.- Racionalización de las explotaciones. | 1.- Conseguir la más cabal racionalización de las explotaciones. |
| 4.- Agrupación de los mineros en entidades técnicas que estudien y unifiquen los métodos de explotación. | 4.- Fomentar entre las empresas la puesta en practica de servicios comunales de asistencia. |

b) de tipo social.

- | | |
|---|---|
| 1.- La organización, división de trabajo, composición de plantilla, etc, son facultades exclusivas de la Dirección de la empresa. | 11.- En la reglamentación se destacará el principio de autoridad. |
|---|---|

c) de tipo comercial.

- | | |
|---|--|
| 2.- Libertad total de precios ... regulada unicamente - por la oferta y la demanda y las importaciones de carbones extranjeros. | 128.- Deben ser la oferta y la demanda las que determinen los precios, siempre que se establezcan unas adecuadas coordinaciones en relación con los carbones de importación. |
|---|--|

La administración ha delgado de facto la preparación de sus decisiones en un representante del grupo de presión más caracterizado del sector revistiéndole de una función y poderes "cuasipúblicos"; para obtener esto el grupo no ha tenido que "presionar" porque había logrado introducirse dentro de la propia estructura administrativa. Los intereses del grupo de presión de esta forma no solo han obtenido un acceso privilegiado a los centros de poder administrativo, sino que además han llegado allí como si fueran intereses de la propia Administración.

c).- La delegación de funciones ejecutivas.

La última fase de la intervención de los grupos de presión españoles en la función administrativa se realiza cuando la Administración Pública cede su poder de ejecución práctica de las medidas adoptadas. Con mucha frecuencia el mismo grupo que ha participado en su elaboración y presionado para que se adoptase, es encargado de llevarla a la práctica. Los grupos pretenden obtener competencia ejecutiva de distintas formas. En ocasiones solicitar el establecimiento dentro de la Administración de un órgano dotado de cierta autonomía que -- atraiga hacia sí todo el poder de regulación sobre un de

terminado sector, antes disperso entre varios centros administrativos. Este nuevo organismo puede tener composición exclusiva de funcionarios o incorporar también representantes directos de los grupos. En cualquier caso, estos presionarán sobre otros organismos de la Administración para que las personas designadas para cubrir los puestos superiores sean muy afines a los intereses que van a regular. Normalmente este objetivo se cumple exigiendo que los integrantes de la nueva unidad administrativa, pertenezcan a un cuerpo profesional muy relacionado con los intereses del grupo (ingenieros de Caminos para organismos del Ministerio de Obras Públicas, agrónomos para los de Agricultura, etc. ...).

Esta presión de los intereses privados en favor de la formación de una unidad ejecutiva autónoma se produce generalmente cuando los intereses privados no encuentran en la Administración un órgano cuyas competencias abarquen exactamente el sector de actuación del grupo de presión. Cuando esto no sucede varios grupos de presión representando sectores próximos se encontrarán presionando sobre el mismo órgano administrativo, defendiendo frecuentemente intereses opuestos o al menos dis

tintos. Esta situación suele terminar obligando a cada grupo importante a tratar de que la Administración crea un órgano con competencia únicamente sobre el sector de intereses de cada grupo de presión para que este pueda más eficazmente "armonizar y coordinar la política del sector". Este es un ejemplo de como las presiones de los grupos pueden introducir y producir el crecimiento del aparato administrativo y constituye una corriente de sentido contrario a la tendencia de las unidades administrativas a crearse unos grupos de presión propios para establecer con ellos relaciones exclusivas.

El informe técnico de la Dirección General de Minas que acabamos de citar, incluye entre sus últimas recomendaciones la creación de un Consejo del carbón - "de caracter deliberante y asesor del Ministerio de Industria", que contará con un Comité especializado de caracter ejecutivo, con funciones de "vigilancia y fiscalización ... , en su más amplio sentido para la mejor -- ejecución del plan de reorganización de esta industria". Este Comité estará integrado por 3 ingenieros de Minas que pueden no pertenecer a la Dirección General y 2 representantes de otros organismos de la Administración. Una buena parte de organismos dotados de funciones ejecutivas con respecto a la política agrícola, compra de

excedentes, exportación a bajo precio, etc, son ejemplos claros de este hecho (Servicio Nacional de Cereales, Comisión de compras de excedentes de vino (48)).

En la II Asamblea de la pequeña y mediana empresa se solicitó " que se lleve a cabo la creación de un organismo de la Administración que sirva al fin de armonizar y coordinar la política específica de estas empresas solicitando también que en el seno de la Comisaria del Plan se cree una ponencia exclusiva para este tema" (49).

Otras veces el órgano creado es una comisión interministerial u otro de carácter semejante que nace con un cierto propósito de estabilidad o de larga transitoriedad, tratando de atraer hacia sí todas las facultades que la Administración posee dispersas entre distintos organismos. Así por ejemplo, los precios de los fármacos están controlados por una Junta de Valoraciones y Márgenes de Farmacia que funciona como comisión interministerial dictaminadora ante la Dirección General de Sanidad que como veremos más adelante actúa muy frecuentemente en defensa de los fabricantes de medicamentos.

(48).- Ver por ejemplo para los productos textiles: M. - Guasok Reolins: La industria textil y el comercio exterior. ICE. nº 404 (Abril de 1967) pag 71-87

(49).- TN. nº 96 (30.IV.1969) pag. 19.

La Administración puede delegar en el grupo de presión más importante del sector o en uno de ellos la aplicación de su política, otorgándole un monopolio sobre el mercado, permitiéndoles que vigile las condiciones de desempeño de una actividad, etc. ... el caso más frecuente en todos los países y también en España es la delegación de las funciones de control sobre el acceso y desempeño de una profesión en el propio grupo de profesionales de esa actividad. Antes hemos citado el derecho de veto que en la práctica posee el Consejo superior bancario para el acceso al ejercicio de la actividad de --banquero. Existen otros muchos ejemplos y la práctica se extiende. Así entre las medidas del programa de actuación para el 1968 del Servicio Técnico Comercial de la Industria auxiliar del automóvil (SERNAUTO) se encuentra el propósito de "lograr de las Autoridades competentes a las correspondientes disposiciones para que previamente a toda nueva instalación, ampliación o traslado de empresa, la petición de esta sea informada por el servicio" (50).

(50).- Tn. nº 71. (15.IV.1968) pag. 52.

Tambien la reciente petición de un grupo de mecanicos solicitando que fuesen requisito previo para el ejercicio de esa actividad la obtención de un carnet de grupo. Sin duda alguna ha de ser el mismo grupo el que legalmente o de facto concederá ese carnet. La ejecución de funciones administrativas por un grupo de presión no queda limitada a los casos citados, pues la Administración suele delegar en ellos otras muchas funciones; cobro de impuestos, control de producción, etc.

Estos hechos no constituyen una peculiaridad exclusiva de la Administración española. Mc Conell, ha puesto de manifiesto la tendencia de la Administración Norteamericana a delegar a las grandes corporaciones o grupos la ejecución de las reglamentaciones dirigidas a ellas (51). La realidad es que unas funciones "públicas" que deberían ser utilizadas para adecuar las presiones de los grupos generalmente son abandonadas en poder de estos, repitiendose la práctica "feudal" de que un sector social venga a ser autorizado, sin que actúe sobre él un poder heterónomo que le obliga a subordinar sus fines al interés más amplio de la comunidad.

(51).- G.MC. Conell: Private power and American democracy N. York (A.Knopc.1966).

Esta situación significa a su vez la estabilización de una situación privilegiada para determinados grupos, aquellos que han llegado a establecer relaciones estrechas con la unidad administrativa, a consecuencia de las cuales el grupo ha llegado a estar dotado de "cua si poder" administrativo. Así como otros grupos acceden a ese órgano administrativo con la pretensión de hacer valer unos intereses contrarios, se encuentran en una situación de inferioridad. Los propios funcionarios tratararan de perpetuar esta situación que asegura su razón de existencia dentro de el aparato administrativo. El adveninimiento de nuevos grupos puede perturbar la situación de equilibrio creada en las relaciones con los intereses que han accedido en primer lugar, y producir la creación de una nueva unidad administrativa o la intervención de otra de jerarquía superior. Así en la medida en que el grupo privilegiado no viole las "reglas de juego" u otros intereses presionando sobre organismos superiores de la Administración consigan deshacer esta amalgama la situación tenderá a perpetuarse (52).

(52).- Truman ... Cit. pag. 421.

A consecuencia de los prolongados contactos - establecidos a lo largo de los años entre los grupos de presión agrícolas y sus correspondientes órganos administrativos, se ha consolidado una unidad tan profunda que, cuando los intereses comerciales o industriales actúan sobre la Administración con objeto de rebajar los precios de los productos del campo, por ejemplo, se encuentran con que son los mismos funcionarios los defensores de - los grupos agrícolas. Sin embargo, cuando los cosechadores de manzana, incumpliendo sus "obligaciones" almacenaron su producto para crear tensión en el mercado, la Comisaria de Abastecimiento que hasta entonces había mantenido un "acuerdo" con este grupo, importó fruta competidora.

Las relaciones de clientela.

Hemos descrito hasta aquí los factores que --
influyen en el establecimiento y desarrollo de las rela-
ciones entre la administración Pública y los grupos em-
presariales españoles tipificandolas en cuatro grandes
apartados: Comisiones informales, funciones consultivas,
participación de los grupos en la elaboración o en la e-
jecución de la política administrativa - Estas categorías
agrupan importantes tipos de contactos que se establecen
con la estructura administrativa entre los grupos de --
presión que hemos dado en llamar económicos, según los
distintos modos en que "el caudal principal de la pre-
sión" es transmitido desde el grupo a la Administración.
Por ello no hemos incluido como una categoría indepen--
diente las presiones realizadas a través de la opinión
pública en cuanto esta no suele constituir el instrumen-
to central de presión, sino únicamente un coadyugante -
lateral (recuerdese el caso de la subida de las tarifas
electricas). Tampoco incluimos con terminología de Almond
y que puede ser denominada acciones anónimas de presión
(paros, perturbaciones, etc.) aunque a lo largo de es-
tas páginas hemos mencionado algunos ejemplos, apenas -
resulta útil el empleo de una categoría tan amplia que
admite dentro de sí acciones tan distintas en sus fines
y estilo como los paros de los obreros industriales y -

las manifestaciones de taxistas para obtener más protección policial, estos modos de presión son además escasamente empleados en España, salvo en los grupos obreros, pero estos casos por su importancia merecen una investigación independiente.

Todo este panorama nos descubre una realidad inmensamente compleja. Con objeto de que sea mejor comprendida, resulta necesario destacar los rasgos permanentes de esas relaciones cuales son los factores determinantes del nacimiento de las mismas y en qué condiciones se desarrollan, el resultado de una investigación de este tipo, debe ser la construcción de algunos modelos -- que tipifiquen las variantes más importantes que condicionan las relaciones y su grado de influencia. La existencia de un modelo sobre todo si este ha sido ya utilizado en el estudio de los grupos de presión de otros países, facilitará la comparación entre los estilos de articulación y agregación de intereses de los distintos sistemas políticos.

De todo lo visto hasta ahora puede deducirse que algunas de las relaciones grupos-Administración Pública española puede ser entendida a partir de uno de los modelos que La Palombara ha trazado para explicar la

actuación de los grupos de presión italianos;"las relaciones de clientela". "Existen relación de clientela cuando un grupo de presión por cualquier motivo consigue -- llegar a ser a los ojos de un determinado órgano administrativo la expresión natural y la representación de un determinado sector social, el cual a su vez constituye el objetivo natural o el punto de referencia de la actividad de aquel organismo administrativo (53). Esta situación se produce en las relaciones de la Administración Pública española, que mantiene con algunos grupos de presión; UNESA, UNESID, Cámara Minera Asturiana, Consejo Superior Bancario, Hermandad Sindical Nacional de Labradores y Ganaderos, etc. En estos casos el grupo constituye a los ojos de la Administración, la expresión de todos los intereses de ese sector social (empresas siderúrgicas, eléctricas, bancarias, etc.) paralelamente la actividad del órgano correspondiente (Dirección General normalmente, un departamento entero en otros caso) se dirige fundamentalmente a reglamentar ese sector.

(53).- La Palombara: Clientela... Cit. Pag. 254. El modelo había sido patentado con anterioridad en J. LaPalombara. G. Goggi: I. Gruppi di presitone e la burocrazia italiana, en RAIS.nº 1 (Octubre-Diciembre 1960) pag. 31-35.

Vamos a describir con detalles las diversas - variables que, siguiendo a La Plombara, integran las re laciones de clientela.

A).- Variables respecto al órgano administrativo.

(1).- El caracter vertical del órgano (54).

Por caracter vertical de un órgano se entiende su actuación sobre un ambito social reducido, no tanto sobre un sector concreto de intereses o funciones. Esto es, aunque el órgano realice funciones diversas su acti vidad se desarrolla dentro de un contexto social homoge neo. En esta una de las características que se cumplen en buena parte de las unidades de la Administración es- pañola, sobre todo en la Dirección General, que es el - órgano donde como hemos visto inciden la mayor parte de las presiones de los grupos de empresarios. Las decisio nes de la Dirección General afectan a grupos sociales - muy homogeneos fuertemente entrelazados entre sí.

(54).- H.W.Ehrmann: French Bureaucracy an a Organited. en ASQ. nº 5. pag. 538-39 (marzo 1961).

(2).- Una actividad de reglamentación determinada.

Para que se produzcan relaciones de clientela ante un órgano administrativo u sus "administrados", se requiere que la actividad de aquel se desarrollen dentro de un ámbito determinado, un sector concreto, así - las decisiones de la Dirección General de energía se di rigen normalmente a las empresas eléctricas, que también controlan las primeras centrales nucleares del país. El Ministerio de Hacienda actúa fundamentalmente sobre los bancos, etc, se requiere además que los destinatarios de la actividad de control estén bien dispuestos a aceptar esa reglamentación, pues para que se produzcan relaciones de clientela es necesario que exista una corriente de dirección doble y esta no se dará si los administrados no encuentran utilidad en la reglamentación. El resultado de esta corriente mutua es que el órgano este - continua y eficazmente enterado de los intereses del gru po. Sin un conocimiento completo de la situación de gru po correspondiente de las facultades de reglamentación no se pueden establecer y por tanto la relación se quie bra.

(3).- La Administración se considera al servicio -
del interés que reglamenta.

Hemos visto la intensidad de esta actitud en la vida administrativa española, impuesta por varias -- circunstancias que abarcan desde profundos sentimientos ideológicos hasta la necesidad de impulsar fuertemente el desarrollo del país. Citamos algunos - existen muchos más en esa dedicación de la Administración entera y sus organos de particular hacía los intereses que son objeto de su función reglamentadora. En el acto de la firma de la escritura de constitución de Astilleros Españoles S.A.; una nueva sociedad que agrupa a tres de las cuatro empresas más fuertes del sector, el Ministro de Industria declaraba: "me interesa subrayar que la Administración pública se ha mostrado beligerante, tomando una parte - activa en la solución de los problemas que esta fusión ha planteado" (55).

(55).- ABC. 2-XII-1969.

(4).- El Órgano administrativo tiene necesidad del grupo.

La relación de clientela se establece cuando el Órgano administrativo necesita del grupo para reglamentar ese sector, cuando la Administración se encuentra en condiciones de dirigir por sí misma la actividad objeto de reglamentación, puede prescindir de esas relaciones especiales con el grupo de presión. Hemos visto como un elevado número de Órganos de la Administración española no podrían llevar adelante su función sin una participación activa de los grupos en la tarea, como la campaña del algodón 1965-66 no produjo los resultados esperados, el Ministerio de Comercio hubo de llegar a un -- acuerdo de concierto sobre ordenación del mercado, de -- precios, etc., con los grupos del sector: el Servicio -- Comercial de la industria textil algodonera (SECEA) y el Centro Algodonero Nacional (CAN), el primero representando los intereses industriales y el segundo el de los comerciales.

(5).- Al Administración no cuenta con suficiente información.

Los funcionarios españoles carecen con frecuencia de un servicio de recogida directa de datos, de tal forma que la mayor parte de las cifras referentes a producción, consumo, inversión, etc., llegan a la Administración desde los grupos de presión. Esto se produce de modo más acusado en aquellos sectores donde se encuentran grupos fuertemente unidos, que al mismo tiempo han recibido importantes delegaciones de poder por parte de la Administración Pública: (productores de cemento, azúcar, etc.,). El dominio de la información es un fuerte instrumento de presión en nuestros días donde tan importantes resulta para el Estado el conocimiento real de la situación, las previsiones, etc. La Administración Pública española se encuentra en muchos aspectos en un notable grado de dependencia respecto de los grupos de presión por lo que se encuentra obligada a contar con ellos para realizar extensos campos de acción.

- (6).- Las relaciones han de producir beneficios -
mútuos para ambas partes.

Hemos citado el caso del mantenimiento de la intervención administrativa sobre la economía del carbón porque la situación beneficiaba a todos los participantes. La Administración tenía un conocimiento más directo de la marcha de la producción y los grupos eran amparados de los riesgos de la competencia por la vigilancia de las autoridades públicas. Cuando alguno de los intereses de los grupos resultó perjudicado por esta situación pugñó por encontrar un campo de acción al margen - del radio de intervención de la unidad administrativa - correspondiente.

- (7).- Competencia decisoria del órgano.

Un análisis más detenido de la realidad española permitió delimitar al menos otra variable relativa al órgano administrativo, que condiciona de modo importante las relaciones de clientela entre los grupos de presión económicos y el órgano correspondiente de la Administración Pública, esta variable es una determinada capacidad de decisión en el órgano de clientela. Este ha de poder

solventar una parte importante de las demandas de los - grupos, precisamente el punto más frecuentado por las presiones dentro de la organización administrativa es la Dirección General, porque además de actuar generalmente sobre un sector social limitado y reglamentar un contexto típico, tiene un alto índice de competencia discrecional. El juego de estas tres variables nos determinan que sección de la Administración será alcanzada por los grupos. Cuando la Dirección General por actuar sobre un -- ámbito demasiado amplio no es capaz de establecer un contacto con los grupos suficientemente provechoso estos - eligen aquel grado inferior del escalon administrativo de ámbito de reglamentación más limitado y por tanto con posibilidad de dedicar más esfuerzos a la atención del grupo. La Administración pretende a su vez que los grupos demasiado amplios reduzcan su ambito con objeto de que aborden sectores más homogéneos.

En el juego de estos tres elementos suele ser dominante la competencia decisoria. Siempre que esta - exista será suficiente que el órgano pueda mantener un cierto grado de relaciones de clientela incluso con unidades administrativas que formalmente tengan adscrito un ambito de reglamentación mucho más amplio que el abarcado por el interés del grupo, por esta razón SERCOBE en

cuanto sus más fuertes intereses estan en relación con el comercio exterior, intentará mantener sus relaciones de clientela con las Direcciones Generales de Comercio Exterior y Expansión Comericial, aunque los estatutos Administrativos asignen a estas un sector de reglamentación mucho más extenso que los intereses defendidos por aquel grupo. Desde el momento que una Dirección o cualquier otro Órgano de clientela no contase con facultades para decidir la mayor parte de las peticiones del grupo, este trataria de establecer sus relaciones con el Órgano inmediatamente superior o con otro de rama distinta. Así los intereses obreros establecen contactos con la Delegación Nacional de Sindicatos y el Ministerio de Trabajo que son los que tienen más amplias competencias sobre sus intereses. "Evidentemente tenemos más audiencia ante la Delegación Nacional de Sindicatos y luego ante el Ministerio de Trabajo y menos fuerza en Industria, Comercio y Hacienda donde el capital tiene un notable poder" (56).

(56).- Entrevista nº 28.

No es necesario que el órgano administrativo que mantiene relación de clientela con un grupo, esté dotado de la competencia legal para aceptar las demandas de los grupos, basta que sea el quien decida en la práctica, aún cuando en última instancia el poder "legal" - se encuentra en escalones más elevados de la jerarquía. Una Dirección General no suele contar con facultad de decisión sobre aspectos muy importantes que afectan a los intereses de los grupos, sin embargo, estos saben que es ese órgano el que mantiene un conocimiento más directo del tema, posee la información y prepara las resoluciones, consiguientemente es el que decide en la práctica, aunque los reglamentos otorguen esta facultad al Subsecretario o al Ministro. El órgano de clientela necesita una cierta capacidad de decisión por que las acciones propias de esas relaciones son en España según la terminología de Eckstein, las negociaciones y estas no pueden establecerse sin una concentración de autoridad y una elevado grado de discrecionalidad en ambas partes (57). La decisión administrativa es en última instancia el resultado de un compromiso, que no puede ser alcanzado si no existe capacidad de obligarse por ambas partes.

(57).- Eckstein, Pressure... Cit. pag. 27.

Existe un cauce establecido sobre el tema de las importaciones, una Comisión creada por el Ministerio de Industria donde siempre se ha oído al sector. Determina la liberación de aquellas en función de un compromiso (58).

B).- Variables respecto al grupo.

1.- Representatividad.-

Los intereses del sector que abarca la competencia del órgano administrativo correspondiente, dado que la administración se acerca a él con objeto de fomentar el interés público a través de la promoción de los intereses del grupo, tiene un especial interés de relacionarse con el grupo que reuna bajo su organización al mayor número de posibles beneficiarios de esa política. Cuando hay varios grupos que aspiran a representar un sector, en sus contactos con la Administración frecuentemente exageran el número de sus afiliados o su potencia, no tanto con fines de propagando como tratando de convencer al funcionario correspondiente de su carácter representativo.

(58).- Entrevista nº 12.

Esta situación se produce en España cuando es tallan conflictos entre alguno de los grupos sindicales y aquellos que estan fuera de la estructura de Sindicatos (Cámaras, Sociedades Anónimas que encubren grupos - de presión), lo mismo hay que pensar de las aclaraciones de los grupos de consumidores sobre el número de sus -- afiliados.

2.- Respetabilidad.-

Se entiende por respetabilidad que el grupo sea un buen interlocutor de la Administración Pública en el sentido de que su trato no signifique un riesgo para el funcionario (como puede ser el caso de un grupo ilegal), le beneficien de algún modo porque lo considera un grupo poderoso y pejsa obtener ventajas materiales de esas relaciones o porque es un grupo afín ideológicamente al funcionario, o por cualquier otra causa. No se requiere que el grupo sea objetivamente respetable, sino que así parezca ante la consideración del burócrata.

3.- Funcionalidad.-

El órgano administrativo establece contacto - con un grupo por que espera que este colabore eficazmente en la realización de unas determinadas funciones,

la más importante de las cuales suele ser la transmisión de información desde el sector al funcionario; otras -- pueden ser la presentación de planes de actuación futura, las sugerencias de soluciones concretas etc., Esta finalidad la cumplen eficazmente los grupos destacados españoles que independientemente de la conexión que puedan poseer en su base cuentan con medios de trabajo generalmente muy superiores a los de la Administración Pública (preparación del Plan Electrico Nacional por parte de UNESA, etc.).

4.- Autoridad.

El grupo tiene que ser capaz de cumplir con eficacia su tarea de comunicación entre la Administración y sus representados. De este hecho derivan sus fuerzas los grupos con una burocracia bien organizada y unas minorías dirigentes activas, pues esto refuerza su unidad y por tanto la posibilidad de hacer cumplir todos sus miembros adoptadas en sus relaciones con la Administración. Hemos visto además como esta colaboración con la Administración refuerza a su vez la cohesión interna y aumenta el poder de sus dirigentes.

5.- Proximidad del grupo.

A lo largo de este estudio hemos descrito con ejemplos concretos la cercanía en que se encuentran los órganos de la Administración de los intereses que regula (facilidad de acceso de los altos funcionarios, frecuentes comisiones mixtas de hombres de la Administración y representantes de los grupos, etc).

Las consecuencias de estas Relaciones.-

Cuando todas las variables estan presentes nos encontramos ante una relación "plena" de clientela. La consecuencia más importante que esta suele producir en España es que habitualmente el grupo penetra dentro de la estructura administrativa llegando a desempeñar alguna o la totalidad de las funciones (de elaboración consultiva y ejecutiva) que hemos descrito anteriormente. Esta situación se produce en las relaciones que UNESID, UNESA, los grandes propietarios agrícolas, el Consejo - Superior Bancario, etc, tienen establecidas con sus respectivos órganos de clientela, el reglamento de este último afirmaba taxativamente esta delegación administrativa. El consejo" es el órgano de regularización y representación de todos los bancos y banqueros inscritos en la comisaria y lo será tambien de toda la Banca Española en el desempeño de las tareas que siendo propias de el Gobierno reciba de este por Delegación"(Art. 11). La norma vigente lo considera "órgano consultivo del Ministerio de Hacienda en las materias de la ^{banca} ~~danza~~" pero las funciones que le otorga sobrepasan con mucho esta calificación.

Cuando no actúan algunas de las variables citadas, no tiene lugar estrictamente hablando la relación de clientela. La consecuencia práctica suele ser que el grupo de presión no llegue a un grado tan elevado de penetración en la función administrativa, por no alcanzar a desempeñar algunas de esas funciones o por tener que compartirlas con algunos otros grupos. Así por ejemplo Astilleros Españoles S.A., es una empresa que se acerca notablemente al "modelo empresa-grupo de presión" - que hemos descrito en cuanto influye 3 de las 4 mayores factorías de construcción naval y un 50% de su capital es propiedad del INI; sin embargo un cierto número de empresas españolas y alguna muy importante (ASTANO, de Vigo), se encuentran fuera de este grupo; lo que ha dado lugar a que en las negociaciones a que la acción concertada de la construcción naval, esta última empresa defendiese - intereses distintos por lo que Astilleros puede ser tomada por el Ministerio de Industria como representación plena del Sector. La relación de clientela no llega a producirse aunque el grupo mantenga un contacto muy íntimo con la Dirección General de Industrias Siderometalúrgicas y Navales.

La más importante consecuencia política de toda esta red de relaciones es que para explicar la superditación de la Administración Pública española a los intereses de los grupos no será necesario determinar la existencia de una acción de "presión" pues en ocasiones la comunidad de intereses entre administración y administrados es prácticamente incompleta. En este sentido el modelo o grupo de presión que representaban unos intereses representados formando desde fuera la actuación de los poderes públicos de todo punto son insuficientes(59).

En la mayor parte de los países, también en los comunistas, los grupos han llegado a obtener facilidades administrativas, y esta situación ha sido alcanzada no solo por efectos de sus "presiones" sobre la Administración, sino que con frecuencia es resultado de una iniciativa de ésta. Resulta por tanto difícil determinar en qué momento la voluntad de los grupos predomina sobre la decisión de los funcionarios y cuando la Administración utiliza a los grupos en beneficio del interés general. Indudablemente existen unas acciones de presión -- propiamente dichas, pero en la realidad es mucho más complejo.

(59).- E.A.Bauer, T.S.Pool, L.A. Dentee American Business Poly. N.York (Atherthon Press.1967)pag.454-455.

Lo que ha sucedido, como resultado de una -- amplia gama de causas, es que las relaciones entre la - Administración y los ciudadanos han dejado en buena parte de tener un caracter de mando y obediencia para convertirse en relaciones de tipo contractual. En la actividad administrativa contemporanea la decisión es resultado de una transacción entre los funcionarios y los grupos de presión incluyendo en estos junto a los económicos (industriales, agrícolas, obreros, etc.) los de actitud, promoción de una causa, etc, y considerando dentro de la organización formal de la Adminitración los cuerpos de funcionarios, organismos administrativos, etc. - El problema radica en conseguir que todos los intereses esten presentes en la decisión administrativa.

En efecto más importante del intenso relación existente en España es la profunda confusión de Administración Pública y grupos de presión."El Ministerio de - Industria, el Sindicaro Nacional del Metal y UNESID" -- (60). "A poco que pase el tiempo se van estableciendo - relaciones y amistades con personas de la Administración Pública; ha ayudado mucho los pocos cambios habidos en los últimos 25 años. Yo solamente he conocido tres Ministros de Industria, Los Sres. Suances, Planell y Lopez

(60).- UIS, nº 1. Cit. pag. 78.

Bravo, el segundo había trabajado con Suances en el INI, además yo conocía a los subsecretarios y con mucha frecuencia a los Directores Generales que suelen ser elegidos entre ingenieros de cierta categoría, muchos de los cuales han hecho la carrera en empresas privadas. Por ejemplo "X", yo había tratado muchos problemas con él. así que cuando llegó a la Dirección General fué un amigo más que teníamos allí; naturalmente infinidad de veces fuí a hablar con él (61).

R.J. Barger ha denominado "New Partnership" (62) a las íntimas relaciones que se establecen entre administrados y funcionarios que incluyen intercambios de información y de ideas, permutas de personas, etc... y que tiene lugar en todos los países de economía desarrollada. Así Ch. Yanaga (63) hace notar que la Dirección del Japón está asegurada por tres fuerzas estrechamente ligadas: el gran patronato, el Gabinete y la alta Administración, la situación tiende a incrementarse con el

(61).- Entrevista nº 14.

(62).- R.J. Barber en NR (3.VIII.1966) Cit. por J. Maynaud y S.Sidjanshi. Cit. pag. 193. La expresión es de difícil traducción castellana, pudiera ser "consorcio" es el término más adecuado a nuestro idioma.

(63).- Ch. Yanaga: Big Business and Japanese politics. New Haven (Yale University Press 1968).

nacimiento constante de nuevos objetivos que la Administración y los grupos tratan de alcanzar actuando conjuntamente (así en Francia el Gobierno acaba de crear las zonas de ordenación concertada (ZAC)- buscando la colaboración de la Administración - y los intereses privados para la planificación de las ciudades, equipos colectivos, etc) (64).

Las consecuencias de esta realidad es que con frecuencia no se distingue el interés de los grupos del interés público y la Administración corre peligro de colocar toda su actividad al servicio de los grupos e incluso de abandonar su poder de decisión en medio de una maraña de relaciones tan estrechas. "De hecho los intereses organizados no están ya únicamente "representados" en los diferentes sectores del Gobierno, sino que colocándose como defensores de un vago interés general tiende a sustituir al Gobierno.

(64).- S.H. Beer: Pressure. Cit. habla de un Wasi-corporativismo del "welfare State" W.Cfr. las relaciones entre el Ministro de Economía, obreros y empresarios alemanes para definir la política económica referente a precios, salarios, impuestos, etc. en Frankfurter Allgemeine Zeitung. (13.I.1970).

La línea de demarcación entre el Estado y la Sociedad desaparece a menudo (65) y esta invade las competencias de aquella y se apodera de sus resortes de dirección de la vida social.

La confusión de grupos y funcionarios es tan intensa en España que a veces un órgano se declara públicamente en defensa de los intereses de su grupo de - clientela cuando en Marzo de 1970 los precios siderúrgi cos fueron elevados por 29 vez en menos de un año, fue ron "medios allegados al Ministerio de Industria" los que justificaron ante la Prensa las causas justificativas de la aprobación de la medida (incremento del precio de materias primas, fletes, etc.) (66). En ocasiones surgen conflictos entre dos órganos que en realidad son una - transposición dentro de la estructura Administrativa de las tensiones que enfrenta a sus respectivos grupos de clientela. En septiembre de 1966 se formó una comisión presidida por el Director General de Ordenación del Tra bajo para preparar la ordenación general del Trabajo en el Campo.

(65).- Ehrmann. La Politique... Cit. pag. 401.

(66).- MADRID. (24.III.1970).

Se adopto entonces la decisión de mantener la estabilidad del trabajador agrícola, pero posteriormente el Ministerio de Agricultura, Órgano de defensa de los empresarios agrícolas, - se mostró partidario del contrato anual y la primera idea no prospera. El Director General de Sanidad defendió los precios de los medicamentos españoles contestando a una crítica realizada por el Ministerio de Trabajo, que había sido rectificada por el Presidente del Consejo de Farmaceuticos de España (67). Ya hemos dicho que los precios de los fármacos son fijados por la Junta de Valoración y Márgenes de Farmacia que dictamina ante la Dirección General de Sanidad. Uno de nuestros entrevistados relata como el órgano de clientela defiende los intereses de sus grupos. "El Director General de Industria presiona por su sector y el nuestro a su vez impone condiciones" (68).

En otras ocasiones una unidad administrativa defiende a los grupos que reglamenta del intento de ser absorbidos por la actividad de otro órgano de la Administración. Así la Comisaria de Aguas impide que las Comu-

(67).- ABC. (2.VIII.1969).

(68).- Entrevista nº 23.

nidades de Regantes sea integrada en la Organización - Sindical como el deseo de estas, otras veces el Órgano de clientela pretende arrogarse de una cierta representación de los intereses de su grupo ante la estructura administrativa y trata de que se le reconozcan un derecho de información y dictamenen sobre todas las decisiones que afecten a sus intereses reglamentados. "Procede que cualquier decisión que pueda afectar a los costos de producción del carbón sea conocida previamente por el Ministerio de Industria, con el fin de que este departamento pueda informar a la Comisión Delegada de Asuntos Económicos sobre las repercusiones ... Esta vigilancia (de un posible dumping por parte de los carbones extranjeros) deben encomendarse al Ministerio de Industria (69).

Este mandato representativo que resume el Órgano de la Administración, incluye la presión en defensa de los intereses de clientela ante otros puntos de la - estructura administrativa. "Con el Ministerio que estamos intimamente ligados es el de Industria. Aunque esta

(69).- Entrevista nº 23.

mos tambien relacionados con el de Hacienda, por el asunto de las subvenciones, no tenemos entrada en él sino - que tiene que ser a través de Industria" (70).

Resultará como afirma Betlen que "algunas de las actividades de estos grupos seran detectadas por la estructura gubernamental casi antes de que los grupos se hayan formado y seran realizados con éxito por decisión de aquellas, actuando por supuesto con una capacidad representativa" (71).

Esta función no se la arroga la Administración a la iniciativa privada sino que existe un mandato implícito por parte de los intereses privados. Este se manifiesta en las declaraciones de los dirigentes de los -- grupos de clientela en defensa del organismo que reglamente su sector:

"El médico de cabecera del campo es el Ministerio de Agricultura" (72). N., procurador familiar y presidente de la comisión de agricultura del Consejo económico sindical ,... dice que la suprimida Dirección General de Economía de la producción agraria es el organismo más adecuado para ordenar el campo (73).

(70).- D.G. de Minas: Informe Técnico. Cit. pag. 79-80.

(71).- Entrevista nº 8.

(72).- A. Bentley: The process of Government. Cit. pag. 410.

(73).- Diario SP. (24.II.1968).

C A P I T U L O V I

LA ACTIVIDAD DE PRESION

- I.- El contenido y método de la presión.
 - a).- Los criterios universalistas.
 - b).- Los criterios particularistas.
- II.- El poder de los grupos de España.
 - a).- Factores relativos al grupo.
 - b).- Factores relativos a la estructura administrativa.
 - c).- Factores de la cultura política de la comunidad.
- III.- La capacidad de resistencia de la Administración Pública.
 - a).- Factores objetivos.
 - b).- Factores subjetivos.
- IV.- Conclusiones.

El contenido y método de la presión

Algunos autores incluyen bajo el término "presión" las influencias recíprocas, Administración y grupos (1), porque como afirma Herkscher "tambien la Administración influye frecuentemente sobre los grupos de - presión para obtener apoyo" (2). "Puede facilmente oir los puntos de vista de los grupos de interés poderosos y puede a su vez obligarles con "información confidencial" y peticiones urgentes de cooperación en beneficio del interés general (3).

En este capítulo utilizaremos el término "presión" haciendo referencia al intento o al resultado de obligar a alguien a actuar de modo contrario a sus desesos; en este sentido serían grupos de presión aquellas - asociaciones que intentasen satisfacer sus demandas forzando a los funcionarios a actuar incluso contra la voluntad de éstos. Pero como hemos visto, los grupos satisfacen sus demandas frecuentemente sin empleo de las "presiones" y resulta difícil determinar cuando termina una conversación amistosa, por ejemplo, y comienza la "presión".

(1).- V.O.Key, Jr. Cit.Pag. 235. S.H.Beer:Y The Future Of British Politics, en PK. XXVI. 1 pags. 38-39.

(2).- Ehrmann. Interest. Cit. Pag. 283.

(3).- Mackenzie, en Ehrmann. Interest.Cit. pag. 284.

- -

Por último resulta especialmente difícil determinar con una cierta exactitud el resultado de la presión, aunque han sido creados diversos modelos para ello (4). Por todo lo cual, bajo el término "presión" incluimos todo aquel cúmulo de acciones que los grupos emplean para hacer valer sus intereses y que son realizadas a través de las redes de relaciones que han logrado establecer con la administración pública. La presión viene a ser por tanto como el objetivo que buscan los grupos cuando establecen sus contactos con la Administración Pública y el resultado de los mismos. Considerando su contenido, las presiones de los grupos españoles pueden ser tipificadas dentro de tres grandes grupos, según se pretende lograr de la administración pública, una situación sobre el mercado común o sobre el comercio exterior o se busque obtener una ayuda económica, aunque estos tres apartados no son absolutamente distintos entre sí y las actuaciones de los grupos habitualmente pretenden objetivos de los tres tipos.

(4).- J. Meynaud: Essai D'Analyse de L'influence des groups d'interest, en RE. 2 (1957) pags.3-46. A. Forman - (JR) Some Effects Of Interest Groups In State Politics. En RC Crew (JR) (Editor): State Politics Belmont, (Calwadworth Publishing Co. 1968) pags. 300 y ss.

- -

Dentro del primer grupo podemos incluir las presiones que tienen por objeto obtener una subida de precios intervenidos, determinados privilegios de venta o explotación, monopolio a la explotación, etc.

Otras presiones tienen por decirlo así contenido financiero; obtención de créditos, subvenciones, etc. En los últimos años la Administración española en su preocupación por fomentar el crecimiento económico ha creado una larga serie de medidas para facilitar crédito a los grupos privados-acciones concertadas, créditos para el sector prioritario, líneas especiales de crédito etc. (5) que han conducido a los grupos a depender cada día más del dinero público y lo que ha producido un aumento de las presiones de los grupos, buscando mantener o aumentar estas ventajas, en la actualidad un tanto por ciento importante de las relaciones de los grupos con la Administración Pública tiene por contenido temas financieros. El Director de UNESID resume así las peticiones de su grupo a las autoridades del sector, "esta expansión del sector debe basarse por un lado en precios más acor-

(5).- Ver la enumeración de las ayudas financieras del Estado a las empresas privadas en "El resumen de la intervención de J.A. Ortiz Gracia en el II seminario de economía industrial en DA, 2 (1969) pags. 169-170.

des con la realidad internacional ... y especialmente sobre las cargas financieras que pesan sobre las industrias siderúrgicas" (6). Otro importante grupo de actos de presión es el que tiene por objeto problemas laborales. Los resultados de nuestro trabajo confirman el temor a la competencia del empresario español, al que hacíamos referencia en el capítulo II. El mayor número de presiones pretenden eliminar de algún modo la pugna económica, o paliar sus consecuencias, a costa del competidor extranjero o el sector más débil.

La obtención de un resultado beneficioso por parte de un grupo, lleva inmediatamente al competidor a recurrir a la Administración para tratar de establecer la situación anterior de equilibrio. Las empresas mineras - protestaron de lo que consideraban trato privilegiado. "Otro caso digno de ser estudiado es el grupo incentivo que disfruta la producción de energía eléctrica que evidencia un trato completamente desigual con relación a la minería (7). Una presión no suele determinarse en el órgano de clientela, sino que con frecuencia el éxito completo de la administración exige presionar sobre otros

(6).- Discurso en un almuerzo con el Ministro de Industria en ABC. (4.VII:1969).

(7).- Empresas mineras etc. ... pag. 50.

- -

puntos para evitar se opongan o traten de que colaboren en la resolución positiva de la demanda.

En el contacto inmediato con la administración los grupos de presión utilizan una interminable variedad de técnicas para hacer valer sus opiniones e inclinar al funcionario en el sentido de sus demandas, desde tratar de convencerle empleando argumentos técnicos hasta amenazar su futuro profesional, prometerle una cantidad de dinero etc, o reducir a estos temas en una categoría general, es una tarea en buena parte inútil debido a la diversidad de su naturaleza y diferencia de sus efectos según los países, únicamente vamos a tratar de modo somero de la eficacia de las presiones de los grupos españoles según empleen criterios particularistas o universalistas, la determinación de los efectos de estas presiones nos permitirá conocer más profundamente la capacidad de presión del gran capital (intereses bancarios, intereses de los grupos fuertes de la industria y agricultura), pues en la medida que prevalezcan los criterios particularistas, amistad, identidad de grupo, potencia económica. Los intereses citados adquieren un poder suplementario debido a su prepotencia económica, vínculos sociales y profesionales con los burócratas etc. La dis-

tinta vigencia de estos motivos, nos indica, según el método funcionalista, el estilo de la articulación y agregación de intereses en el Sistema Político Español.

a).- Los criterios universalistas.

Las relaciones entre los grupos de presión y la administración pública española se entablan y desarrollan de forma creciente con arreglo a criterios universalistas, especialmente motivos técnicos y económicos. Esta conclusión, extraída después de analizar una serie de decisiones administrativas afectando a diversos grupos, está de acuerdo con la opinión de la gran mayoría de los entrevistados. "La Administración es permeable a todo planteamiento que tenga una gran fuerza, que esté muy bien estudiado. La fuerza de la racionalidad, de la razón objetiva es cada vez mayor, las razones personales cada día pesan menos, pero indiscutiblemente también -- tienen fuerza. Para sacar adelante un tema ante la Administración española, el particular tiene que hacer dos cosas, en primer lugar plantear muy bien las cosas, en segundo conseguir un buen gestor (8).

(8).- Entrevista nº 12.

En última instancia la presión técnica tiene unas grandes posibilidades de éxito porque en la mayor parte de las ocasiones cuando los grupos plantean sus demandas ante el Estado no existen otra solución a corto plazo que acceder a estas peticiones si el Estado no compra los excedentes agrícolas de esta cosecha, dicen los grupos campesinos, millares de personas no podran subsistir; "las empresas dijeron: Nosotros vamos a la suspensión de pagos con el consiguiente conflicto laboral o el Estado toma parte en esto" (9), planteadas así las cosas los grupos para obtener satisfacción a sus presiones no necesitan más que poner de relieve la gravedad económica financiera social de la situación. Esta presión podría ser contrarrestada por unas planes a largo plazo de la Administración que impidiese a los grupos dejar empeorar la situación con objeto de hacer insoslayables sus demandas, pero como hemos visto, los poderes administrativos demasiado subordinados a los grupos con mucha frecuencia resultan incapaces de establecer esos planes como apenas existen grupos de "interés general" que manifiesten una visión más amplia de los problemas poniendo de relieve todos los intereses afectados y a su vez una buena parte

(9).- Entrevista nº 23.

de estos no estan organizados y no se hacen presentes - ante el Órgano administrativo correspondiente, la fuerza de las razones técnicas facilita tambien el poder de los "grandes Grupos".

En cierto modo es inevitable que en la medida en que aumenta el número de grupos que defienden intereses económicos estos tengan que utilizar como principal arma de presión argumentos objetivos técnicos; cualquier ventaja otorgada por la administración a uno de los grupos perjudica a sus competidores y estos se apresuraran a demostrar con "datos neutros" imprecendentes de la decisión administrativa. Así los grupos de presión económicos, tanto empresariales como obreros se ven impulsados cada vez más a emplear criterios universalistas en sus relaciones con los poderes públicos incluso los grupos de obreros más reacios a esta realidad. - Los Sindicatos Franceses e Italianos, por ejemplo, estan desarrollando unas burocracias propias muy unificadas tecnica-mente con objeto de poder equilibrar los planteamientos de los patronos o del propio Gobierno (así la elaboración por la CFDT de un plan de desarrollo opuesto al - del gobierno etc.).

El planteamiento de las negociaciones sobre motivaciones técnicas, refuerza la independendencia del funcionario y consiguientemente limita la capacidad de presión de los grupos, sin embargo, esta capacidad no resulta -

anulada porque normalmente el grupo posee una información más completa del sector, lo que le permite ocultar los datos que perjudican su posición y en general "orientar" la información en el sentido de sus demandas. La administración española padece frecuentemente la carencia de - datos suficientes en cantidad y calidad, y además muchos de los que posee le han sido proporcionados por los proprios grupos interesados, a esta limitación se añade frecuentemente la carencia de personal suficiente para conocer adecuadamente la realidad. "El Ministerio de industria continua teniendo la misma plantilla que en 1939, con dos ingenieros textiles. La información del Ministerio se apoya en la que le proporcionan los Sindicatos, los grupos de presión que tienen un gran número de gente para este menester. Así por ejemplo, para todo lo relacionado con el azúcar hay una persona en el Ministerio - que además lleva muchas más cosas, mientras que en el - Sindicato un buen número de personas se dedican solo a esto" (10). "Otra fuente de información administrativa suele ser un amigo del Jefe de Sección, que ha trabajado en ese campo, o se pide un informe al Delegado de Murcia que sabe mucho de tomate por ejemplo, pero el informe - tarda en llegar y además contempla solo un aspecto. To- do esto obliga a que la Administración se ahogue en los problemas de cada día que tiene que decidir sin conside

rar a fondo lo que puede producir una decisión pública en un sentido concreto es tomar en consideración más que una parte de los argumentos porque no se piden o no pueden llegar hasta allí. Tomemos el ejemplo de las tarifas eléctricas; desde luego que se han estudiado las necesidades de las empresas electricas, pero ¿tambien la repercusión en el total de la economia del país ?" (11).

Resulta lógico esperar que en sus exposiciones los grupos eludan aquellos aspectos o los muestren de modo ligero, así por ejemplo en la última subida de las tarifas siderúrgicas, los intereses del sector insistieron en la necesidad de colocar la producción española a precios internacionales, omitiendo señalar que algunos costes de la producción son más bajos en España que en el extranjero. En otras ocasiones bajo una declarada defensa del consumo o el mantenimiento del prestigio de un cuerpo, se oculta un intento de obtener una situación de monopolio en la oferta de controles en la entrada al ejercicio de una profesión. Esta es la técnica utilizada frecuentemente por los cuerpos profesionales que tienden

(10).- Entrevista nº 26. La carencia de unos serivicios técnicos adecuados significa una indefensión de los poderes públicos ante las presiones de los grupos Cfr. D. Mac Kean PRESSURES ON LEGISLATURE of New Jersey. N. York (Columbia University Press) (1938).

(11).- Entrevista nº 27.

a obtener una autoregulación sobre las condiciones que permitan el ejercicio de esa actividad, pero también puede ser utilizada por otros grupos de presión.

"El Grupo de talleres de reparación de vehículos, integrado en el Sindicato Nacional del metal ha recabado en las Autoridades la creación de un carnet de empresa que tienda a evitar ... la existencia de ... los que efectúan sin control ni responsabilidad estas tareas dañando el prestigio del sector profesional" (12).

Una técnica de presión muy empleada en España a semejanza de otros países consiste en preservar de la desaparición a las empresas más pequeñas.

Las presiones de los grupos fuertes trantan - por ello de salvar las unidades inferiores. Para representarlas ante la administración como representativas de todo el sector, cuando los poderes públicos tienen que autorizar un precio por ejemplo, les proporcionan a los funcionarios los costos de la empresa marginal que lógicamente son mayores que los de las grandes empresas, de mayor productividad, así la administración fijará un precio que permita vivir a la empresa más pequeña, obtenien

(12).- TM. nº 94. (1.VI.1969) pag. 87.

do la explotación grande un beneficio suplementario. Las presiones de los grupos tratan por ello de salvar las unidades inferiores.

"El sector agrícola debe considerarse como preferente ... y todo ello sin - hacer distinciones entre grandes, medianas y pequeñas empresas, pues todas - ellas son indispensables y complementarias" (13). Que se tenga en cuenta que para las empresas predominantemente modestas la exigencia de un capital mínimo ... impondría la suspensión de la casi totalidad de las hoy existentes, con las lamentables secuelas del despido de empleados etc." (14).

Un empresario de grandes almacenes explica así las finalidades de esta táctica:

"Siempre cuando se trata de la representación de un sector nos escudamos en las empresas más débiles y tratamos de salvarlas para mantener para -

(13).- Resolución del Consejo Nacional de empresarios. en TM nº 62 (I.II.1968) pag. 26. Cfr. También L. Martín Esplugas: Comentario en ICE nº 404 (Abril 1967) pag. 54 y 55.

(14).- Conclusiones de la V Asamblea de Asnef; en BASNEF nº 29 (Abril 1969) pag. 9.

nosotros un margen más amplio de maniobra. Esto, lo confieso, lo hago yo también. Yo tengo un convenio colectivo con mis empleados pero cuando estamos discutiendo un convenio colectivo general los pequeños productores me defienden. El Grande va a la lucha -- con el más pequeño; como además hay una tendencia general por parte de la Administración a defender los intereses de los más pequeños ... " (15).

Otro modo de presionar sobre la Administración consiste en colocar delante del funcionario la amenaza de problemas laborales (Paros, despidos, etc.), con posibles actividades anónimas de los intereses de los obreros: protestas, manifestaciones, etc. ... Este argumento se ha demostrado muy eficaz para mover a los funcionarios en el sentido de las demandas de los grupos pues sus actitudes les hacen ser altamente reacios al desorden o a cualquier alteración del orden público.

"La Administración no la mueve nadie, a no ser los problemas muy grandes, sobre todo si Vd le dice que va a llegar fin de mes y no puede pagar a sus obreros. Entonces se echa a la calle y hace lo que sea. Recuerdo

(15).- Entrevista N0 14.

una visita al Ministro de Hacienda. Nosotros ibamos con tres peticiones. Ayudas económicas para la estructuración del sector, que apoyas el Ministro de Industria en la elevación de precios que ibamos a solicitar, que nos concediese unos créditos bancarios que nos ayudasen a salir del bache. Todos ibamos pensando que iba a ser muy difícil arrancarle algo de las tres. Pero le pusimos las cosas tan sombrías, la posibilidad de no poder pagar los jornales que obtuvimos las tres cosas que fueron ejecutadas inmediatamente " (16).

"El Presidente del Sindicato hace una gestión por que dice que si no hay dinero para las empresas, tampoco puede haber jornales para los obreros" (17).

Los grupos empresariales españoles encuentran así otra justificación a política constante de coyuntura sin atacar el fondo de los problemas. Cuanto más crítica sea su situación económica y afecte a mayor número de trabajadores más pronta y más generosa será la actuación por parte del Estado;. Así los grupos de presión utilizan el temor de la Administración al desorden como una eficaz arma de "chantage".

(16).- Entrevista nº 14.

(17).- Entrevista nº 23.

Primero se logra una ayuda económica (un aumento de precio, una prima sobre producción, etc, con el fin de ordenar la situación y evitar las crisis en el futuro, lo que normalmente suele ocurrir es que se absorbe la ayuda sin solucionar los problemas, con el paso del tiempo la situación vuelve a hacerse crítica y la administración para evitar los problemas laborales concede nuevas ayudas que alejan momentaneamente las dificultades, esta técnica es de tal eficacia que produce el resultado paradójico de que con frecuencia el Estado Español ayude más a los sectores menos productivos.

"Incomprensiblemente donde ha escaseado el dinero público ha sido donde se podían obtener resultados más positivos de un modo inmediato y esta falta de ayuda financiera lleva a pensar que la idea inicial de las acciones concertadas se ha transformado en instrumento de una política de parches destinado a ayudar con fondos oficiales a los sectores en dificultades" (18).

(18).- IE. (20.XII.1969), pag. 4.

b).- Los criterios particularistas.

Resulta difícil determinar con una cierta exactitud la capacidad de presión sobre la administración pública española de las razones de tipo particularista, las características de su organización, las actitudes de los funcionarios y la cultura política de la sociedad permiten esperar un alto grado de éxito de las presiones de este tipo, y esta es también la opinión de los que han estudiado el tema (19), sin embargo, entre las personas que han mantenido relaciones duraderas con la Administración, existe una fuerte creencia en la escasa eficacia de las razones personales o de otro tipo:

"No hay otra fuerza que la amistad. Yo soy un convencido de la honradez de la Administración Pública; no conozco casos de soborno aunque he hablado mucho con personas que han tenido contactos permanentes con la Administración " (20).

"Para que las cosas no dañen a nadie vale más

(19).- F. Murillo Ferrol: Estudios ... Cit. pags. 273 y ss. A. Gutierrez Reñón: Estructura de la Burocracia española. en REOP. nº 3 (Marzo 1966) pags. 23-50.

(20).- Entrevista nº 12.

la amistad que el dinero. Para dañar a alguien ni la -- amistad ni el dinero. Yo no he conocido nada que fuera debido a motivos económicos, he encontrado una seriedad muy grande en la Administración (21).

Las razones personas suelen contar para negocios no lucrativos; antes eran las carreteras, ahora son las autopistas, un puerto franco, un tuner o quizá los Polos de Desarrollo. En mi caso he tenido presión de -- amistad solo en estas ocasiones. A veces cuento para que estes encima de un asunto pero no para inclinarlo en uno u otro sentido: " Oye a ver que pasa con este asunto que me estan "dando la lata", me decia un superior en una - ocasión. Explicame porque no lo resolviste en este sentido para que pueda defenderme" (22).

Como hemos indicado anteriormente el propio - desarrollo económico y la pluralidad de asociaciones que genera, obliga a los grupos de presión económicos a utilizar los criterios universalistas como arma de presión más importante. Esto no es motivo suficiente para deducir que en las relaciones del público con la administra

(21).- Entrevista nº 14.

(22).- Entrevista nº 30.

ción española tienden a desaparecer la consideración de personas, las amistades, etc. ... habría que considerar la actuación de los grupos de actitud que acusan más claramente la desintegración de una sociedad, a su vez es indudable que en las relaciones con la administración las razones particularistas favorecen el establecimiento de un acceso privilegiado, lo que significa una desventaja para unos grupos que encuentran más dificultades para trasladar sus presiones ante el órgano correspondiente. Aparece otra vez la dificultad de las relaciones entre la Administración española y sus administrados, la separación del ciudadano correinte de los poderes administrativos. Esta barrera está siendo superada por la creciente accesibilidad de los puestos superiores, pero mantiene aún su importancia para la casi totalidad de la estructura administrativa.

Un acceso privilegiado inicial facilita el - contacto entre el grupo y órgano administrativo, lo que hace aún más difícil que un interés competidor llegado más tarde consiga penetrar en esa área de reglamentación.

El Poder de los Grupos en España.

Una determinación exacta del poder de los grupos de presión españoles exigiría la utilización de modelos matemáticos todavía no suficientemente elaborados (23). Sin embargo, podemos afirmar que los grupos empresariales españoles tienen una muy grande capacidad de presión sobre la estructura administrativa; a esta conclusión se llega después de una consideración del conjunto de las relaciones entre los grupos, y los funcionarios del resumen de las opiniones de los entrevistados y del estudio de diversos procesos de decisión administrativa. Los grupos de presión dirigen una buena parte de la vida administrativa del país y tienden constantemente a incrementar sus ventajitas. A veces se obtiene del Estado una ayuda económica o a cambio de alcanzar un determinado nivel de producción de superar un estado de crisis momentánea. Si las cifras prometidas no se alcanzan o la crisis pasa, se volverá a presionar por otras razones distintas.

(23).- Una introducción a los problemas que plantea la medición del poder, puede verse en H. Simon: Notes on the observation and measurement of political Power, en JP x V (Nov. 1953) pags. 500-516. y J.C. Harsanyi: Measurement of social power, opportunity costs and the theory of two person bargaining games, en BS. VII. 1 (Enero 1962) pags. 67-80.

A principios de 1969, el Director de UNESID - declaraba despues de que el gobierno hubiese autorizado un cupo de importación libre que no habría subida de los precios del acero en el inmediato futuro (24). Apenas - medio año más tarde estos se elevaban y antes de un año se producía otro incremento.

En el estudio de los últimos años hemos observado el aumento constante de los precios de algunos productos en una proporción no justificada por el aumento de los costes o a la repetición continúa de medidas de protección de los empresarios agrícolas a costa de una pesada carga sobre el presupuesto nacional. Con frecuencia podemos obtener la impresión de que ningún freno limita de hecho la actividad de los grupos. Una vez conocidas las nuevas pretensiones de estos grupos estas son concedidas en un periodo de tiempo más o menos largo, - en ocasiones de modo aparentemente irreversible. Más aún cuando un cambio brusco de política puede haber significado un duro golpe al poder de los grupos de presión con el paso del tiempo se observa como estos han recuperado buena parte del terreno perdido: por ejemplo la política de liberalización iniciada en 1960 ha quedado enormemente limitada en la práctica.

(24).- LAEZ. nº 566. (18.I.1969).

"Yo entiendo que al haber sido maltratado el campo en la época de la importación de choque Viena, la clásica reacción pendular en nuestro país, entrega el poder a los agricultores" ... Con todo no cabe duda de que estamos mejor en esta época que en la de las importaciones de choque cuando el campo no tenía el marco para exponer quejas" (25).

Una consideración atenta de la realidad puede producir la impresión de que muy frecuentemente los únicos objetivos que existen son los del momento impuestos por las demandas de los grupos sobre una Administración incapacitada de encauzar todos esos intereses dentro de una política a largo plazo que considere todos los intereses de la sociedad.

El poder político de los grupos de presión españoles está en función de varias otras variables, además de su potencia económica. En algunos casos esta desproporción entre capacidad económica y poder político, es muy acusada como sucede con los del grupo agrícolas españoles que gozan de un poder de presión muy superior a la fuerza de su posición en el mercado.

(25).- Presidente de la Hermandad Sindical Nacional de Labradores y Ganaderos en LAEC. nº 569. Cit.pag.23. La recuperación de los grupos españoles después de una medida política contraria a sus intereses ha sido puesta frecuentemente de relieve. Para una consideración general de esta actitud ver: M. Pugues: Como triunfa el protectonismo en España. Barcelona (Juventud.1931)Respecto a la situación posterior a la política liberalizadora.Ver.R.Tamames.Coment.ICE Cit. nº 404.pg. 39-55.

El resultado de la acción de los grupos agrícolas resulta verdaderamente impresionante. Los sistemas de protección obtenidos son variadísimos: precios fijos, precios mínimos garantizados por un organismo oficial, (Comisaria de Abastecimientos y Transportes, Servicio Nacional de Cereales, Comisión de compras de excedentes de vinos etc). La lista de productos que disfrutaban de estas ayudas es muy extensa: Trigo, centeno, cebada, avena, maíz, aceites de diversas variedades, semillas, leche, carne, etc. .. hasta un 60% de la producción total agraria. La situación es tan significativa que está primando algunos cultivos de los que el país es altamente excedente. El algodón tiene un precio 50% más elevado que el del resto del mundo. Las listas de "reclamaciones" que la III y IV Asamblea Nacional de Labradores y Ganaderos presentaron a la Administración buscaban proteger prácticamente la totalidad del mercado de los productos agrícolas en los últimos tres años la protección del carbón ha significado un gasto presupuestario de 30 mil millones de pesetas (26).

(26).- EE. nº 3.465.-3.466 (4.VII.1969) pags. 16 y 17.
TN. nº 70 (28.III.1968) pags. 6.15. IE (13.XII.1969)
M. Guasch Molins. Cit.

Sin embargo, esta situación se produce en un país de sistema político tan diferente al español como Francia, donde la agricultura posee también un poder de presión muy superior a su capacidad económica. Las subvenciones para agricultores ha pasado de 3.7000.000.000 de francos en 1958 á 18.000.000.000 en 1970, lo que constituye el 11% del presupuesto nacional (27), Lo que prueba que el fenómeno no se debe a causas exclusivamente españolas, los agricultores europeos en general, incapaces de ponerse de acuerdo sobre un plan de producción de la producción como han hecho los australianos por ejemplo, o de aceptar remedios como el Raportt Vedel o el Plan -- Mansholt no tienen otro recurso que su presión sobre la Administración para que esta compense su debilidad. Este hecho ayuda a explicar la aparente paradoja de que el grupo de presión de los agricultores se muestra más activo y eficaz cuanto menor es su potencia económica (28).

Así pues si la potencia económica y el poder político no se corresponde conviene de estudiar cuales son las variables que determinan éste. El poder político

(27).- F.H. Virieu: Vers une politique agricole 'A la - suedoise" en Le Monde. (18.VI.1969).

(28).- S.J. Rogers: Farmers as a pressure group, en NS. nº 384 (5,II.1970) pag. 215.

de un grupo de presión en un momento dado está determinado principalmente por las siguientes variables:

A).- Factores relativos del Grupo.

a) La extensión del grupo.-

En igualdad de otras condiciones la Administración española atiende con facilidad las peticiones de los grupos más extensos por diversos motivos, entre otros como uno de los más importantes, el temor de los funcionarios a que se produzcan paros o alteraciones del orden público a consecuencia de una posible crisis. Esto ocurre cuando las razones puramente económicos exigirían oír al grupo pequeño.

"Si se presentan ante la Administración dos peticiones una avalada con razones más fuertes ante estudios mejor preparados que otra, se hará siempre caso a la presentada por una empresa más grande aunque tenga peores razones, cuando además este señor que no tiene un volumen importante se preocupa de ir acompañado de otros su poder aumenta" (29).

"He hablado y expuesto mis razonamientos al Sindicato sin resultado alguno. Apenas pinto nada, las empresas si tienen alguna influencia" (30).

(29).- Entrevista nº 14.

(30).- J.J. Linz. A de Minguez. Los empresarios. Cot. pag. 52
nt. 26

B).- Organización.-

La organización como hemos indicado refuerza la cohesión entre los miembros del grupo y facilita la actuación en común en un momento dado, imponen una división de trabajo, etc. todo lo cual aumenta las posibilidades de éxito de un grupo. Al hablar de las relaciones de clientela hemos indicado como la Administración establece relaciones con aquellos grupos que pueden obligar con más facilidad a sus miembros a cumplir una política impuesta desde la cúspide.

C).- Habilidad de los líderes.-

En la realidad española donde las relaciones con la Administración pública se desarrolla normalmente en un ambiente de discreción e incluso de secreto y con un índice tan elevado de particularismo que tiene muchas posibilidades de éxito aquellos grupos que cuentan con representantes con mayor "capacidad de negociación" amistades, posición, etc. En la medida en que los criterios de presión se universalizan y adquieren más fuerza las razones técnicas, tendrán más poder en aquellos grupos - que cuenten con líderes de alta calificación profesional pero en cualquier caso las condiciones negociadoras del líder aumentan al poder potencial del grupo.

"La razón mas fuerte es llegar a hablar en la onda de la Administración Pública, un hombre que consiga explicarse tiene mucho ganado, pues lo que el Ministerio quiere es precisamente impulsar las cosas, ayudar. Así por ejemplo la diferencia de resultados entre las negociaciones del Ministerio de Industria con las siderúrgicas y las eléctricas, se deben a que las relaciones de las presiones siderúrgicas las llevó el Director de UNESID que fué Subdirector General y conoce bien el funcionamiento de la Administración, por ello ha presentado - muy bien las cosas" (31).

B).- Factores relativos a la posición estratégica del grupo.-

- a) La competencia económica del Sector representado.-

Independientemente de las demás variables la capacidad de presión de un grupo empresarial aumenta según sea la importancia económica que el funcionario otorga a ese sector. El interés del Ministerio de Industria por conseguir la cuota de autoabastecimiento de acero ha aumentado muy notablemente la capacidad de presión de -

(31).- Entrevista nº 30.

los grupos siderúrgicos.. Aunque esta variante hace referencia al juicio de la realidad por parte del funcionario, este suele resultar muy similar a la situación objetiva del grupo en la estructura económica.

"Antes cuando nuestro sector tenía - importancia una petición de precios era apoyada por el hecho mismo de la importancia del sector y se hacía una gestión de tipo personal que tenía éxito" (32).

b) El Status o prestigio del grupo en la Sociedad.-

"El campo tiene en relación a su importancia económica mucho más peso ante la Administración pública que la industria, esto es debido a un vago sentimiento que domina el país sobre la importancia del campo, la necesidad de salvaguardar a los "pobres campesinos". La inexcusabilidad de defender el aceite de oliva que fué alabada incluso por Marañón, contanto con este ambiente, tiene un fuerte poder ante la administración" (33).

(32).- Entrevista nº 6.

(33).- Entrevista nº 30.

Así la consideración que la comunidad tiene del grupo constituye una variable que aumenta la capacidad de presión o la contrarresta. Esta variable es un aspecto de la citada Ley de Eckstein, que indica como una de las determinadas de la "entrada" en la política de los grupos, su legitimación social. Además de aumentar el poder de presión de los agricultores esta variable beneficia también a las pequeñas empresas en España.

- c) La extensión con que los funcionarios del Gobierno son formales o informales miembros de los grupos.

La especial característica de los cuerpos de ingenieros y funcionarios concede una enorme importancia a esta variable en la determinación del poder en los grupos españoles. Hemos citado muchos ejemplares de como un puesto administrativo desempeñado por un ingeniero, es mucho más accesible y permeable a las presiones presentadas por otro ingeniero. Otro tanto puede decirse de otros funcionarios respecto a compañeros de cuerpo que actúan en favor de los grupos de presión.

- d) Los conocimientos técnicos del grupo.

La capacidad de presión de un grupo aumenta - en la medida en que pueda proporcionar información útil

a la Administración. Esta es una variable de gran importancia en la consideración de los grupos españoles, pues como hemos dicho la Administración Pública cuenta con unos datos muy imperfectos, y suplementa el poder de aquellos grupos que acogen la casi totalidad de los intereses de un sector, pues en la práctica monopolizan todos los datos técnicos de esa actividad: así por ejemplo, la Federación Sindical de Comercio, La Central de Ventas de la Sociedad Anónima Cross y Unión Española de Explosivos, para un tipo de fertilizantes, etc. (34).

B).- Factores relativos a la estructura administrativa.-

1.- El acceso o posición.

Esta es la variante más importante en la determinación del poder político de los grupos de presión españoles; que resulta en buena parte determinado por el acceso o posición permanente de relación con la Administración obtenida por el grupo.

(34).- J. Julia: Los fertilizantes químicos: problemas y perspectivas del sector, en ICE. nº 404. Cit. pag. 96.

La importancia del acceso radica en la imposibilidad práctica de que la Administración establezca contacto con todos los intereses afectados en cada caso, muchos de los cuales suelen estar inorganizados en España, por lo que los grupos que han alcanzado esta posición - privilegiada encuentran pocas limitaciones a su presión, la inexistencia de una opinión pública activa y de movimientos no asociativos o anómicos que pudiesen actuar - como contrapesos a la presión, aumenta aún más el poder potencial del grupo que ha alcanzado el acceso. Así las Asociaciones de consumidores podrían realizar movimientos anómicos que equilibrasen las acciones de los grupos productores mejor situados que los compradores ante el órgano administrativo.

La capacidad de presión de un acceso privilegiado es reflejada por indicadores diversos. Así por ejemplo si examinamos la lista de los quince empresas que obtuvieron un mayor beneficio líquido declarado en 1967, observamos que todas ellas disponen de contactos permanentes con la Administración a unos niveles muy elevados. Seis son empresas de electricidad, otras tantas, grandes Bancos Nacionales y las restantes (CTNE, Campsa y Seat) empresas nacionales que se encuentran por su propia organización muy cerca del órgano Administrativo correspondiente.

CUADRO nº 5

Empresas de mayor beneficio líquido declarado (1967).

- 1º.- CTNE.
- 2º.- Iberduero.
- 3º.- Hidroelectrica Española.
- 4º.- Fuerzas Electricas de Cataluña.
- 5º.- Banco Español de Crédito.
- 6º.- Campsa.
- 7º.- Banco Hispano Americano.
- 8º.- Banco Central.
- 9º.- Sevillana de Electricidad.
- 10º.- Fuerzas Electricas del Noroeste.
- 11º.- Banco de Bilbao.
- 12º.- Banco de Vizcaya.
- 13º.- Seat.
- 14º.- Unión Electrica Madrileña.
- 15º.- Banco de Santander.

Fuente: Boletín Informativo de SERCOBE.

Hemos mencionado anteriormente las posibilidades de presión de las empresas nacionales. "La relación de la iniciativa privada es muy pequeña y además dentro de la Administración presionan las empresas nacionales que son competidoras. Así no podemos luchar contra estos

sectores que se encuentran dentro del "Estado" (35).

Otro grupo que como hemos visto ha mantenido una relación privilegiada con su órgano regulador, desde hace más de 40 años es el formado por los productores - de carbón. He aquí uno de los indicadores de su éxito:

CUADRO nº 6

Evolución de los precios de los carbones asturianos.

<u>1913</u>	<u>1936</u>	<u>1940</u>	<u>1945</u>	<u>1950</u>	<u>1955</u>	<u>1960</u>
100	2.07,8	250,2	326.5	1422	2.483	4.120,7

Fuente: Gonzalo Fernandez: Significación histórica del precio eléctrico, ICE. 4º 408 (agosto 1967) pag. 80.

La situación actual del mercado bancario, aún dentro de las propiedades generales del sector, se observa una situación interior del propio Consejo Superior Bancario una relación privilegiada con el Ministerio de Hacienda.

(35).- Entrevista nº 23.

CUADRO nº 7.

Número de sucursales de la Banca Española.

Bancos Nacionales	2.882.-
" Regionales	537.-
" Locales	258.-

Fuente: J. Muñoz. Cit. pag. 161.

Hemos descrito anteriormente los resultados de los grupos de presión agrarios. Las relaciones tan importantes que la agricultura mantiene con su Departamento explican estos datos. Además del cordón umbilical que significa el cuerpo de ingenieros agrónomos que dirigen la mayor parte de los servicios del Ministerio y un buen número de las empresas agrarias fuertes, algunos intereses del campo español se encuentran doblemente representados a través de los Sindicatos Nacionales correspondientes (olivo, ganadería, etc.) y de la Hermandad de Labradores y Ganaderos. Las relaciones de ambos grupos son la Administración, sobre todo con el Ministerio de Agricultura son intensísimas, y se encuentran formaliza

das a través del FORPPA, ó poderes que como hemos visto cuenta con unas facultades muy amplias. La Administración suele delegar en estos grupos poderes muy extensos "en el II Plan de Desarrollo, se dejaba bajo la responsabilidad de la Organización Sindical una serie de acciones que deberían desarrollarse en el sector: planos de enseñanza, extensión agraria, asesoramiento técnico y económico a las empresas, etc. ... Se asignaba por otra parte a los Sindicatos la tarea de estudiar un nuevo régimen jurídico para la propiedad de la tierra, o en su caso agrarias, acceso a la propiedad y disponibilidad a favor de la agricultura de la superficie de los montes y de los bienes municipales. Para estos fines se pide una cantidad de 11.515.071,00 ptas. (36).

La existencia de contactos de muy distinto carácter con la estructura administrativa explica la diferencia de capacidad de presión existente entre los grupos de productores y los consumidores. Los intereses de estos apenas se encuentran articulados, y se observa una infrarepresentación de ellos en todos los organismos de la Administración española (FORPPA, Junta Superior Aran

(36).- IE. (8.XI.1969) pag. 3.

celaria. etc.)). Esta no es tampoco una situación privativa de España (37).

La obtención de un acceso importante por partes del grupo facilita las relaciones intensas con el - Órgano administrativo, que tienden a perpetuarse por el acatamiento de los burócratas al precedente. Los grupos primero llegados mantienen así una ventaja suplementaria sobre los que aparecen posteriormente - caso de los intereses agrícolas -, y eso puede significar por tanto un obstaculo importante para los grupos formados sobre la base de los nuevos intereses producidos por los cambios técnicos, sociales, etc., los cuales encontraran bloqueado su camino hacia la Administración por los grupos que han llegado antes, esto es lo que sucede en España con los intereses comerciales y su enfrentamiento con los - agricultores. Este hecho unido a que las actitudes de - la mesa de ciudadanos son reacias a valorar adecuadamente nuevas formas de producción, consumo etc., explica - que normalmente se produzcan un desfase entre el poder económico de los grupos y su capacidad de presión , una serie de grupos cuya importancia económica relativa es

(37).- J. Meynaud: Les groupements de defense des consommateurs, en RE. XII, 2 (Marzo 1961) pags. 161-207.

- - -

decreciente, conservan un alto índice el ejemplo más -- claro de este hecho lo que constituye en España los grupos de presión agrícolas, pero el hecho se repite en -- ideológicas y sistemas distintos:

"En el sector de la Administración Pública, la estrategia más provechosa para un grupo es la de la posición. A la larga la capacidad de crear y conservar los canales de acceso a la burocracia es más importante que la capacidad de ejercitar también en un caso fundamental presiones a través de un órgano externo al sistema burocrático." (38). Esto es el acceso, que significa poder "abrir una puerta" en un momento concreto - amistades, relaciones sociales etc, sino lograr "mantenerla permanentemente abierta", lo que exige la existencia de un conjunto de condiciones que en su grado más elevado integran las variables de la clientela que hemos citado.

Esto explica nuestra hipótesis a vezada anteriormente de que el alto grado de poder potencial de los grupos bancarios se realiza preferentemente en defensa de sus intereses financieros "directos" actuando sobre su órgano de clientela (Ministerio de Hacienda,) son mu-

(38).- La Palombara: Clientela. Cit. pag. 359.

cho más frecuentes las presiones realizadas por personas lidades bancarias ajenas o poco relacionadas con un inte rés sobre el órgano administrativo que regula su activi dad, y más excepcionales aún las presiones realizadas - sobre otro punto de la estructura administrativa distin to del órgano de clientele del sector. Esta hipótesis re sulta avalada por las opiniones de los interesados y el desarrollo de algunos importantes procesos de decisión administrativa.

A una Sociedad con producción de acero, hierro y carbón que desde 1940 han mantenido una media de seis consejeros comunes con varias empresas bancarias, no ha sido beneficiado de modo importante, según declaraciones de uno de sus consejeros, por gestiones realizadas por grupos bancarios al margen de las relaciones de cliente la. Los Bancos se interesan por la marcha de los sectores en que han colocado dinero y en cierto modo aumentan o disminuyen el poder de presión de éstos según partici pen en mayor o menor porporción en los mismos, es decir, que un representante del grupo de presión correspondien te aumentará su capacidad de presión simplemente porque el funcionario con quien se está relacionado conozca que en ese interés participa uno y otro Banco , este poder aumentará logicamente cuando el representante del sector sea tambien miembro del grupo bancario. Pero habitualmen te el órgano a que se accede se cree es de clientela y

el grupo mantiene el acceso porque representa ante la Administración al sector correspondiente; los intereses que defienden son los de este y la técnica más usual de presión consiste en el planteamiento de la situación económica y social del sector, no de los intereses bancarios. En ocasiones sin embargo, la simple venta de las acciones que los bancos poseían en el sector, disminuyen el poder potencial del grupo.

"Antes de ahora la empresa, ha precisado y en la práctica obtenido subidas de salarios prácticamente después de una subida de precios y casi siempre a través de una gestión personal ante la Administración, a la que se hacía caso. Después esto no ocurrió quizá porque se llevaba únicamente la representación del sector y no la del Banco que antes estaba detrás" (39).

Para determinar la capacidad y estilo de las presiones de los Bancos españoles, además de la consideración de numerosos datos aislados, hemos estudiado con detalle un proceso de decisión Administrativa importante, la creación de la Sociedad Hullera del Norte S.A. (HUNOSA) desde 1963 en que apareció la idea inicial con participación mayoritaria del INI.

(39).- Entrevista nº 6.

Este modelo presentaba varios aspectos intersantes: se trataba de un sector económico que tradicionalmente había mantenido un fuerte poder político con - empresas muy conectadas con grupos bancarios y que ven- dian su producto a sectores de fuerte capacidad de pre- sión siderúrgicas eléctricas, y además con una fuerte ca- pacidad de actividad de los intereses obreros etc.

Todas las negociaciones con la Administración fueron llevadas por tres personas actuando en nombre de las empresas más fuertes , (Duro-Felguera, Fábrica de - Mieres y Hullera Española). Dirigida no por el pertene- ciente a la empresamás fuerte y con más intensos lazos bancarios Duro-Felguera - sino por otro de los tres (po- seedor de un título de nobleza) de la época de restaura- ción, que poseía mayor facilidad de negociación y acceso a la estructura administrativa. Ninguna de estas personas formaba parte de un Consejo de Administración de empre- sas bancarias. La totalidad de las largas gestiones fué con notable diferencia la Dirección General de Minas, aunque en las negociaciones llegaron a intervenir varios Ministros.

La conclusión de éste y otros ejemplos estudia- dos es que los Bancos solo especialmente presionan en -

favor de los sectores en que tienen intereses económicos. Otra razón podría ser los intereses contrapuestos de distintos sectores, en todos los cuales tiene participación un mismo banco, lo cual no quiere decir que los intereses bancarios no tengan un poder o no reducen presiones sobre la Administración Pública española. Antes hemos - mostrado lo contrario; pero este poder se ejercita fundamentalmente en defensa de "Intereses financieros" y -- sobre el Ministerio de Hacienda; una opinión superficial tiende a achacar presiones bancarias muchos actos de la Administración que aparentan ser inexplicables. Con frecuencia estas decisiones pueden ser explicadas, sin la existencia de presiones bancarias. En las negociaciones de HUNOSA, por ejemplo, los representantes de los grupos carboneros pretendían que se les autorizase el establecimiento de centrales térmicas a boca-mina para utilizar el carbón, evitando gastos de transporte. Esta petición fué denegada por el propio Ministerio de Industria en una de las varias entrevistas. Comentando el hecho un alto funcionario de una de las Sociedades mineras nos comentó que esa solución era debida a una fuerte presión de los grandes intereses bancarios conectados con UNESA, que - querían evitar la competencia de centrales térmicas en

poder de otros grupos, planteada la misma pregunta a uno de los participantes en las negociaciones nos contestó que estaban de acuerdo en que tal petición era terminante mente insostenible y por tanto no forzaron nada por mantenerla. Aún admitiendo que muchas veces puede suceder lo contrario, podrían ser citados muchos ejemplos de este tipo.

2.- El modelo de política.- (40).

El poder de los grupos de presión resulta condicionado por el contenido de la política adoptada por el administración (funciones atribuidas a los grupos, - concesión de delegación administrativa, etc.). Esta variable corresponde en cierto modo con la que Odegard denomina "ámbito de poder" que se otorga a los grupos en la distribución de funciones entre estos y la estructura administrativa (sistemas totalitarios, democracias liberales, autoritarios, etc.). Hemos descrito detalladamente la importante función que esta variable desempeña en la actividad de los grupos españoles.

(40).- El término esta tomado de S.H.Beer: The Analysis
Cit. Pag. 59-62

3.- Ambito de regulación de las unidades administrativas.-

Una mayor concreción del campo sobre el que actúa un organismo de la Administración facilita las relaciones entre éstas y los grupos y aumenta el poder de los mismos. Esta es la causa de que los grupos españoles actúan normalmente en el escalon administrativo de la Dirección General por el carácter más concreto que la actividad de esta facilita las relaciones con los grupos y aumenta el poder de éstos, debido fundamentalmente a la frecuencia de inexistencia de otros intereses opuestos ante ese órgano administrativo.

C).- Factores relativos a la cultura política de la comunidad.-

Esta variable hace referencia a las actitudes y orientaciones de los miembros de la sociedad hacia los grupos de presión, sus actores, fines, etc. Es decir, es aquella parte de la cultura política que se refiere exclusivamente a las actuaciones de los grupos. La consideración de éstos por el cuerpo de ciudadanos condicionan su participación en la vida política y las modalidades

des de sus relaciones con los poderes públicos.

La Capacidad de Resistencia de la Administración Pública.-

Las posibilidades de una acción independiente_{mente} de la Administración española frente a las presio_{nes} de los grupos estan determinadas por las siguientes variables:

a).- Factores objetivos.-

1.- La organización de la función administrativa.

La capacidad que posee un funcionario de resis_{tir} a las presiones de los grupos está condicionada por la organización y el modo de funcionamiento de la Administración Pública: caracter permanente de los funciona_{rios}, división del trabajo, clara delimitación de las - competencias, existencia de medios adecuados y tiempo - suficiente, disponibilidad de información completa y ve_{raz}, etc. Una organización adecuada del trabajo proporciona al burócrata unos importantes medios para oponerse con éxito a las presiones de los grupos.

- -

El prestigio del funcionario puede ser considerado como factor integrante de esta variable o como una variable independiente, en cualquier caso constituye un freno a las presiones del grupo. El prestigio resulta confirmado principalmente por competencia técnica del burocrata, pero acumula también los éxitos de este en otros campos. En igualdad de formación técnica posee una mayor capacidad de independencia aquel funcionario que expone brillantemente sus ideas, por ejemplo (41). La independencia de un funcionario está condicionada por su autonomía de decisión frente a los escalones superiores de "carácter" político. Estos en cuanto no se encuentran normalmente tan relacionados con los grupos como las unidades inferiores pueden forzar a estas a tomar decisiones en sentido contrario a las demandas de los grupos. Este poder del superior político es importante, pero no puede ser ejercido sin limitación porque se encuentra sujeto a lo que Wittfogel ha denominado "reglas de la disminución del retorno administrativo (42), esto en todas

(41).- Truman. Cit. pag. 434.

(42).- K.A. Wittfogel: Oriental despotism: a comparative study of total power. Cit. en M.H. Fried: - State: the Institution. Enciclopedia internacional of social sciences. Vol XV. N. York (Mc Millan 1968) pag. 146.

- -

las administraciones complejas, los grados superiores - han tenido que reservar su fuerza para defender los sectores o problemas más importantes.

2.- El modelo de política.-

Esta es la aplicación a la Administración de las variables que antes hemos considerado respecto a los grupos. La defensa del funcionario se verá reforzada o debilitada en función de los fines que se otorguen a la Administración Pública y a los grupos en un momento concreto, la existencia o no de leyes anti-trust, de la actividad que se permita a la opinión pública, la existencia del caracter de una planificación a largo plazo, etc. Como dijimos en su momento ésta marca unos límites más allá de las cuales no puede actuar el funcionario en el desempeño de su actividad, y en este sentido impone un límite a las presiones que no pueden lograr sin quebrantamiento de las normas, que la Administración realice - una actividad o conceda un beneficio contra lo previsto en el Plan. La simple exposición clara de una determinada política por parte de un órgano superior en contra de una reivindicación de los grupos, debilitará probablemente las opiniones favorables a ese grupo dentro de la -- estructura administrativa y facilitará la resistencia del funcionario.

3.- La existencia de presiones contrapuestas.

En cualquier circunstancia la independencia del funcionario resulta ampliamente si ante él acceden los grupos con intereses de signo contrario. En última instancia la Administración se opone a esas presiones defendiendo otros intereses, así que cuando estos no existen la defensa desaparece ... (43).

En la medida en que los intereses de diversifiquen si todos acceden a la estructura administrativa se compensarán mutuamente: los grupos consumidores se opondrán a los productores en los diversos sectores de ésos y lucharán entre sí (44) "Hoy prácticamente no podemos hacer nada porque nos encontramos con una autentica barrera en la Dirección General. El anterior Director General que era muy amigo mio me decía: si nosotros lo comprendemos, pero no podemos hacer nada porque ¿quien lo paga? (45).

(43).- Entrevista nº 27.

(44).- J.K. Jalbraith: El capitalismo americano. 3ª edic. Barcelona (Abril 1964). A.A. Berle: Le capital - americain et la conscience d'Etat: Le neo-capitalisme en etats-Unis. París (D.Colin 1957) Pags. 36 y ss.

(45).- Entrevista nº 14.

Esta variable no hace refernecia a la existencia de intereses contrapuestos en la Sociedad, sino a su planteamiento ante el órgano administrativo. En la medida en que los diversos intereses se organizen (incluyendo aquellos que son consumidores y los "interes generales"). Estos y la opinión pública pueden constituir un poder compensador de las presiones de los demás grupos. La no existencia de organísmos de existencia de los organísmos de defensa de los consumidores y de grupos de promoción de intereses generales y la carencia de una-- prensa activa e independiente de los grupos aumenta notablemente la capacidad de presión de los grupos económicos.

4.- La novedad del organismo o del funcionario
én el cargo.-

Contra la tesis de Meynaud un organismo administrativo de reciente creación o un funcionario recién incorporado al cargo son menos propensos a la presión de los grupos. La explicación pudo residir en que el poco tiempo de contacto con el nuevo interlocutor no ha - permitido al grupo establecer unas relaciones fuertes.

"En España los funcionarios jóvenes están más separados de la presión ambiental, más desprendidos de las circunstancias y por tanto menos propensos a ser pre

sionados (46).

b).- Factores subjetivos.

1.- El sentimiento del interés público.

E n los momentos en que "el interés nacional" es más fuertemente sentido por la comunidad y consiguientemente por el funcionario, actua como un factor propulsor de resistencia frente a las acciones de los grupos de presión. Así por ejemplo en los años inmediatos posteriores a la guerra, "el poder de aquel gobierno y el espíritu de entonces , pues aún estábamos en guerra, hizo que a pesar de la libertad económica no se transigiese en ningún acceso en las presiones ni en nada" (47).

Hemos analizado anteriormente la consideración del interés público por parte de los funcionarios españoles y las fuertes limitaciones que existen para que estos mantengan una concepción fuerte del mismo: relaciones de todo tipo con los grupos, especial modelo de política de - la Administración Pública Española etc.

Aunque esta variable hace referencia al interés público en cuanto interiorizado por los funcionarios,

(46).- Entrevista nº 27.

(47).- Entrevista nº 7.

cuando existe en la comunidad entera una fuerte conciencia del mismo, esta actúa limitando el poder de los grupos. En su resistencia a las presiones el funcionario - puede apelar a ese interés general lo que automáticamente debilitará la posición de los grupos. Este es el sentido de las declaraciones de los poderes públicos advirtiéndoles a los ciudadanos de las actuaciones de los grupos (48).

2.- La concepción de las funciones administrativas.-

El funcionario aumenta su independencia de los grupos de presión en función de la intensidad de su sentimiento de pertenencia a un cuerpo y de su dedicación a él. Las influencias y el ejemplo que recibe de sus compañeros de oficio crea una fidelidad que contrarresta la intensidad de los nexos que pueden unirle al grupo. Esta actitud puede ser reforzada por su sentimiento de fidelidad a un superior administrativo, o por la concepción de su función como un servicio a las Leyes (49).

(48).- Así por ejemplo las declaraciones del Ministro de Comercio en TVE el 15 de Junio de 1963 contra "los grupos de presión que habían venido especulando durante toda la campaña en el aceite de oliva". Cfr F. Murillo. Estudios. Cot. pags 360. El Presidente Norteamericano utiliza también esta apelación al interés general para obligar a los grupos de presión a colaborar con los planes del gobierno. Cfr. G. Luzun, en P. (Sept. 1966) pag. 746. Cit por J. Meynaud D. Sidjansk. Cit. pag. 179.

(49).- E. Pendleton Herring: Executive-legislative responsibilities, en APSR. XXXVIII, (6 Dic. 1944) pag. 1157.

CONCLUSIONES

A la vista de todo lo expuesto podemos tratar de resolver las "Leyes" que regula los modos de actuación de los grupos de presión económicos en sus relaciones - con la Administración Pública en España. Estas afirmaciones que deducimos de los resultados observados tienen un carácter provisional hasta tanto una investigación más detallada de algunos de los aspectos aquí tratados o un cambio importante de las circunstancias impongan su modificación. Estas conclusiones pueden ser utilizadas como base de comparación de la realidad española con otros sistemas políticos según los diferentes estilos de realización de las funciones de articulación y agregación de intereses aunque estas comparaciones plantean algunos problemas importantes, nos permiten contrastar la vigencia en España de algunas hipótesis de los grupos de presión extraídos de la realidad de otros países.

I.- El modelo "grupo de presión", que considera una asociación sobre los poderes públicos "desde fuera" de la estructura del Gobierno es inadecuada para explicar la realidad española. La Administración Pública también presiona a su vez sobre los grupos (Baver, Sola, Pool,

Dexter) (50).

II.- Los Órganos de la Administración y los cuerpos de funcionarios realizan frecuentemente actividades de presión en favor de sus propios intereses o de otros intereses externos a la estructura administrativa.

III.- Los Grupos de presión se organizan más fácilmente cuanto más específico y directo es el propio interés compartido (Trumann).

IV.- Existe una mayor dificultad para organizar los grupos que defienden los intereses de los consumidores (Meynaud) o el interés público (Bauer, Sola, Pool, y Dexter).

V.- El desarrollo del estado de bienestar (Welfare State) aumenta las presiones de los grupos sobre la estructura administrativa (Beer).

VI.- El desarrollo económico al diversificar los intereses generales, genera un mayor número de grupos pero disminuye su poder potencial de presión (beer, Galbraith).

VII.- Desde el punto de vista de las Relaciones con los grupos la organización de la Administración Pública se caracteriza por su multitud de puntos de acceso.

VIII.- Las presiones de los grupos españoles se incrementan por el especial "modelo de política" de la Administración Pública que tiende a contar siempre sus actuaciones con los intereses afectados.

IX.- El estilo de las presiones resultan condicionadas por las relaciones internas de los grupos españoles (carencia de cohesión, dificultad de compromisos entre intereses opuestos).

El especial caracter de estas relaciones dá lugar a presiones individuales y constantes (Trumann).

X .- Los grupos que se encuentran en una situación de inferioridad en el mercado incrementan sus presiones sobre la estructura gubernamental tratando de equilibrar aquella situación.

XI.- La elección parte de los grupos españoles, del órgano de incidencia de la presión está determinado por la adecuación entre los intereses del grupo y el ámbito de reglamentación y el grado de competencia del órgano administrativo.

XII.- Los grupos tienden a organizarse así mismo según el modelo de instituciones gubernamentales con las que se relacionan (Eckstein).

- XIII.- La proliferación de organismos que regulan las -
mismos intereses y la frecuente confusión de compe
tencias facilitan las presiones de los grupos.-
(LaPalombara).
- XIV.- Los grupos españoles, una vez alcanzado el con-
tacto con la estructura administrativa, tienden a
penetrar en todas las fases de la decisión (con-
sulta, elaboración, ejecución, etc.).
- XV.- Los grupos que no obtienen un acceso eficaz a los
órganos de la decisión son más propensos a la rea-
lización de actividades anómicas (Stewart) (51).
- XVI.- La más importante variable para la determinación
del potencial de un grupo en España es la obten-
ción de un acceso permanente al órgano administra
tivo que aumenta sus intereses (Trumann).
- XVII.- Entre los grupos que han obtenido un acceso esta
ble a la Administración Pública la capacidad de
presión está determinada por la relación entre -
miembros plenos del grupo y miembros potenciales (Perso-
nas que tienen el mismo interés). La obtención del grupo,

(51).- J.A. Stewart: British Pressure Groups. Londres. -
(Oxford University Press 1968) pag. 123.

la habilidad de sus dirigentes, la calidad técnica de - sus objetivos y la pertenencia de sus miembros del grupo a las mismas asociaciones (cuerpos profesionales etc.) de los funcionarios.

XVIII.- El trato continuado con la estructura administrativa refuerza la cohesión del grupo y separa a la base de las minorías dirigentes (elDesveld).

XIX .- Los organismos son más propensos a la presión - cuanto más especialidades y más técnicas (Maynaud (52)).

XX .- Las unidades administrativas nuevas y los funcionarios más jóvenes son menos propensos a la presión (LaPalombara, Ehrmann) (53).

XXI.- Las posibilidades de éxito del grupo son muy elevadas cuando no existe otra presión contraria - ejercida ante el mismo órgano administrativo.

(52).- En Italia ocurre la situación opuesta. Cfr: LaPalombara: Clientela. Cit. pag. 319.

(53).- Según Meynaud, en Francia sucede lo contrario. Cfr J. Meynaud: Les Groupes D'Interest et L'administration en France, en RFSP, VII, (3 de septiembre 1957) pag. 580

XXII.- El poder potencial de los grupos españoles se incremente por la inexistencia de una clara conciencia del interés público por parte de los funcionarios, el escaso número de grupos que articulan - "intereses generales" y la casi total inexistencia de - una prensa independiente de los grupos.

XXIII.-Las presiones de los grupos españoles adoptan un sentido negativo (oposición a unas medidas gubernamentales) ó positivos (puesta en marcha de nuevas medidas, etc.) (54).

(54).- J.J. Linz y A. De Miguel entienden que los grupos españoles además pueden participar activamente en la formulación de una política. Cfr. J.J. Linz y A. de Miguel: Los Empresarios. Cit. pag. 120.

BIBLIOGRAFIA

- G.Almond, J.S.Coleman.- The Politics Of The Developing Areas
Princeton (Princeton University Press
1960).
- G.Almond, S.Verba .- The Civic Culture. 2º Edic. Boston
(Little Brown Anaco, 1965).
- P.H. Appleby .- The Influence Of Political Order. --
Birmingham (Alabama University Press.
1949).
- R. Aron .- Notes Sur L'Estructure en Science Po-
litique, en R. Bastide (Editor) Sens
et usages Du Terme Structure. La Haya
(Mouton,1962).
- Baver. S.A. PoolI.S.
Dexter L.A. .- American Democracy and Public Policy
N. York (Atherton Press.1967).
- S.H. Bailey Congress Makes a Law.N. York (Colum
bia University Press.1950).
- S.H. Beer.A.B.Ulam .- Patterns of Government. The Major -
Political Systems Of Europe. N.York
(Randon House, 1962).
- A.Bentley.- The Process Of Government.Cambridge.
Mass(The Belknap Press.1967).
- A.A. Berle .- Le Capital Americain et la Conscience
du Roi: Le Neo Capitalisme Aux Etats-
Unies. Paris(A.Colin.1957)

- G. Castles .- Pressure Groups And Political Culture.
London (Routledge and Kegan,1950).
- Ceballos Teresi J.G.- Historia Económica, Financiera y Polí-
tica de España en el Siglo XX. Tomos
V y VIII.Madrid(Talleres Tipográficos
de El Financiero.1932).
- B.Chenot.- Organisation Economique de L'Etat.
Paris (Dallos.1965).
- R.A. Dahl Who Governs? New Haven (Yale Univer-
sity Press.1961).
- Data.- ¿Quien es quien en las Cortes? Madrid
(Edicusa.1969).
- M. Duverger.- Sociologia Política.Barcelona(Ariel
1968).
- S. Ehrlich.- Die Match Der Minderheit: Die Einfluss
Gruppen Der Politischen Struktur Der
Capitalismus. Wien (Europa Verlag.
1962).
- H.W. Ehrmann La Politique Du Patronat Francis.Pais
(A. Colin,1959).
- Enap-Data.- Encuesta sobre la elite funcionarial
Española. Alcala de Henares-Madrid.
1967 (MULTicopiado).
- J. Ferrando Badia.- Estudio Preliminar. A. S. Finer: El -
Imperio Anónimo. Madrid (Tecnos.1966)
- S.E. Finer.- El Imperio Anónimo. Madrid(Tecnos.1966)
- A.Froman (Jr) Some Effects of Interest Groups in State
Politics., en R.E. Crew(Jr) (Edit): -
State Politics. Belmont (Wadworth Pu-
blishing. Co 1968).

- J.H. Galbraith.- El Capitalismo Americano. 3ª Edic. Barcelona (Ariel.1964).
- J.M. Gauss.L.O.Wolcott. Public Administration and the United States Department of Agriculture. Chicago (Public Administration Service.1940).
- " Policy an Public Administrations. Birminghan (Alabama University Press.1949).
- Gruner. E. (Edit).- Die Wirtschafts Verbände In Der Demokratie. Zurich (Rentsch Verlag.1965)
- J.H. Haiser.- Die Representation Organisierter Interessen. Durker-Humblot (Berlin.1956).
- E.P. Herring.- Groups Representation Before Congress. Baltimore (Hopkins University Pres.1929).
- " Public Administration and the Public Interest. N. York (Mc.Graw Hill.1936).
- S. Hoffmann y otros.- Le Mouvement Poujade. Paris. (A. Clolin. 1956).
- H.S. Kariel.- The Declive of American Pluralism. Stanford (Stanford University Press.1961).
- V.O. Key Jr.- Política, Partidos y Grupos de Presion Madrid, (IEP. 1966).

- V.O.Key Jr.- Public Opinion and Democratic Politics, en
A. Berelsson, M. Janovitz: Reader in Pu-
blic Opiniön and Comunications. 2º Edic.
N.York (Free Press.1966).
- J.A. LaPalombara.- Clientela e Parentela. Studio sui Gruppi
D'Interesse in Italia. Milan (Edizion: Di
Comunita.1967).
- P.Lazarsfeld.
- B.Berelsson.H.Gaude.The People's Choice: How the Voters Make
up his Mind ina a Presidencial Campaigne
2º Edic. N. York (Columbia University
Press.1948).
- S.M. Lipset.- Revolution and Counterrevolution. London.
(Heineman.1969).
- J.J. Linz. A. de -
Miguel.- La Elite Funcionarial Española ente la -
Reforma Administrativa, en Varios: Somo-
logia de la Administración Pública Espa-
ñola. Madrid, (Cesuc.1968). Pgs.199-249
- J.J. Linz. A. de -
Miguel.- Within nation differences and comparasions
The Eighth Spains, en 1966.
- Mc. Conell. G. .- Private Power and American Democracy.N.
York (A. Knopf.1966).
- D. Mackean.- Pressures on Legislature of New Jersey.-
N. York (Columbia University Press.1938).
- R.C.Macridis.D.E.
Brown (Edits).- Comparative Politics. Homewood. Ill. -
(Dorsey Press.1968) Cambridge Mass (The
Belknapp Press.1967).

- Mayer. R.- Feodalites et Democratie. Paris. Carthaud 1969.
- R.L. Merrit.S.Rokkan.- Comparing Nations. New Haven(Yale Univer
sity Press.1966).
- " Los empresarios y el Poder Público en -
España. Madrid(Instituto de Estudios Po
líticos.1966).
- J. Meynaud.- Nouvelles Etudes sur les Groupes de Pre
ssion en France. Paris(A.Colin,1962)
- " Les Groupes de Pression. Paris(Presses -
Universitaires de France.1960)
- J.Meynaud.J.Sidjanski.S. La Europa de los Negocios. Barcelona. -
(Instituto de Ciencias Sociales.1968)
- J. Moreau.-. Sociologie Politique. Toulouse(Cujas.1966)
- F. Morstein Marx.- The Higner Service and the acción Group
in Western Political Development en LaPa
lombara (Edit) Bureacracy and Political
Development. Princeton (Princeton Univer
sity Press.1963) Pags. 62-92.
- " El Estado Administrativo. Madrid(Enap.
1967)
- " El Comportamiento Administrativo. Madrid
(Aguilar.1962).
- J. Muñoz.- El Poder de la Banca en España.-Madrid
(24.X.1969).
- F. Murillo Ferrol.- Estudios de Sociologia Polfítica.- Madrid
(Tecnos.1963)
- " " Las Clases Medias Españolas. Granada -
(Escuela Social.1959).

- P. Odegard.- The Story of Anti-Saloon League. N.York
(Octagon Books.1966).
- A. de la Oliva.
- A. Gutiérrez Reñón.- Los cuerpos de Funcionarios, en Varios
: Sociología de la Administración Pública Española. Madrid.(Centro de Estudios Sociales del Valle de los Caidos
1968) Pags. 87-157
- Perpiña. R. Memorandum sobre la Política del Carbón
Valencia (Centro de Estudios Económicos
Valencianos.1935).
- R.Pinilla de las Heras. Los Empresarios y el Desarrollo Capitalista.- Barcelona(Península.1968)
- A. Potter.- Organised Groups in Brithish Politics.
London (Faber.1961).
- Ramirez.- Los Grupos de Presión en la 2º República Española.- Madrid(Tecnos.1968)
- Redford. E.S. American Government and the Economy.-
N. York(MacMillan.1965).
- W.G. Rucinan.- Social Science and Political Theory.
London (Cambridge University Press.1963)
- SADEY.- Estudio de Reconversión de la Mano de Obra en Asturias.- Oviedo.S/c.1967 -
Tomo IV
- L.Sanchez Agesta Principios de Teoría Política.- Madrid
(Editora Nacional.1967).
- E,Sanz Hurtado.- Economía y Política del PetróleoMadrid
(Guadiana de Ediciones.1969).

- E.E. Schatts-Chneider.- Politics Pressure and the Tariff.
N. York (Octagon Books.1966).
- G.A. Schubert.- The Public Interest. A Critique of
Theory of a political Concept. G. Glen
coe, Ill. (Free Press.1960).
- H.A. Simon.-D.W.Smithburg
V.A. Thompson.- Public Administration.N. York (A.Knopf
1950).
- J. Skolorzy-Syllaba.- Les Organizations Professionelles -
Francaises et le Marche Comun. Paris.
(A.Colin.1965).
- J.D. Stewart.- British Pressure Groups.London (Oxford
University Press.1958).
- R. Tamames.- La Lucha contra los Monopolios.-2o -
Edic.- Madrid(Tecnos.1966).
" Estructura Económica de España.-4o -
Edic..Madrid(Guadiana de Ediciones,
1969).
- D.B. Truman.- The Governmental Progress.44o Edic.-
Reimpresión. N.York(A. Knopf.1964).
- M. Tuñon de Lara.- Teoria y Realidad del Poder.- Madrid
(Edicusa.1967).
- Velarde. J. Política Económica de la Dictadura.-
Madrid(Guadina de Ediciones.1968)
" (edit) Lecciones de Economia Española.-
Madrid. (Gredos.1969).
- YANAGA.- Big. Business and Japanese Politics
New Haven (Yale University Press.1968).

Repertorio Bibliografico de Procuradores en Cortes.Madrid
(Dopress,1968).

International Encyclopedia of Social Sciences.- Madrid
N. York (Free Press.1968).

Empresas Mineras.-

Plan de Expansión de la Minería -
Asturiana de Hulla. Oviedo S/C.1963

Dirección General de Minas.

Informe Técnico sobre la Posible
ordenación del Sector Hullero Astu
riano. Madrid. Noviembre de 1962.
(Mecanografiado).

- -

ARTICULOS

- Alfaro A.- La Organización Administrativa de la -
Programación Económica Española. DA
nº. 16. 1959.
- " La Organización Administrativa Es-
pañola y el Desarrollo Económico. DA
nº 58 (1962).
- G.A. Almond.- A Comparative Study of Interest Groups
and the Political Process APSR. LII.
1 (1958).
- R. Bar.- The Environmen Lobby, NS. nº 384. --
(5.2.1970).
- S.H. Beer.- Pressure Groups and Parties in Britain.
APSR. L. 1 (1956).
- " The Future of British Politics. PQ.
XXVI (1).
Representation of Interest in Britiash
Government. Historical Back Ground. -
APSR. LI. 3 (1957).
- G.I. Blackstein.- Political Groups in Latin American. --
APSR. LIII (Marzo. 1959).
- P.H. Claeys.- L'Action Des Groupes de Pressión eco
nomiques et son Institunalisation. -
Etude comparative en Milieux Anglosa-
xons et Wuropees. RIS. 3 (1963).
- P. Cuadra Echaide.- La Crisis de la Concepción Capitalista
de la Empresa. AE. nº 9. (Enero-Marzo
1965).

- -
- A. DeGrazia.- Nature and Prospects of Political Interest Groups. AAAPSS. (Sept-1968) pag. 104-112.
- A. Downs.- The Public Interest. Its Meaning in a Democracy. SR. XXIX (1962) pags. 1-36.
- Ehrmann.- French Bureaucracy and organized Interest. ASQ. nº 5 (Marzo. 1961).
- " Groups D'Interest et Bureaucratic. RFSP. XI. 3. (Sept.1961).
- D. Garceau.- Interest Group Theory in Political Research. AAAPSS. CCCIX (Sep,1958)pag.104-112.
- Guasch Molins. M.- La Industria Textil y el Comercio Exterior. ICE. nº 404 (Abril.1967).
- A. Gutierrez-Reñon.- Estructura de la Burocracia Española. REOP. 3 (Enero-Marzo.1966).
- J. LaPalombara.- The Utility and Limitations of Interest Groups Theory in Nor-American Field Situations. JP. XXII (1960).pag.29-49.
- J. LaPalombara. Poggi G. I. Gruppi di Pressione e la Burocrazia Italiana. RAIS. nº 1. (Oct-Dic.1960).
- S.M. Lipset.- Sociedades Desarrolladas y en Vias de Desarrollo. REP. 139 (En-Feb.1965).
- N.E. Long.- Public Policy and Administration.: The Goals of Rationality and Responsibility. DAR. XIV (Winter.1954)Pgs.22-31.
- " Public and Administration DAR. IX (Autum 1949).

- B.Mc-Gill.- Conflict of Interest: English Experience
WPQ. XII. 3 (Sep.1959)
- W.J.M. Mackenzie.- Pressure Groups: The Conceptual Framework
PS. 1 (1955) Pags. 247-255.
" Pressure Groups in British Government.
BJS. (Junio.1956).
- J. Meynaud.- I Gruppi D'Interesse in Francia. SP. --
(Junio-Julio.1957) Visión General de los
Grupos de Presión Italianos. RICS.IV.
(1964).
" Essai D'Analyse de L'Influence des Groups
D'Interest. RE. VIII, 2 (1957).
Les Groupements de Defense des Consomma
teurs. RE. XII, 2 (1961).
Les Groupes D'Interest et L'Administra
tion en France. RFSP. VII. 3 (Sep-1957).
- A. Murcier.- Les Reformaties Auront-Lis Gain de Cause
au sein de CNPF?. Le Monde (13.V.1969).
- E. Pendleton Herring.- Executive-Legislative Responsibilities
APSR. XXXVIII, 6 (Dic.1944).
- M. Pirami.- L'Organisation Patronale Italienne est
voué a se reconcilier avec le grand pa
tronat. LE. Monde (13.V.1969).
- S.J. Rogers.- Farmers as a Pressure Group. NS. nº 384
(5.II.1970).
" Informe de la Comisión Interministerial
para el estudio de los problemas del li
bro español. ICE. nº 431 (Julio.1969).
- F.Sanchez-Calero.- El Proyecto de Ley de Represión de las
prácticas Comerciales Restrictivas de -
la Competencia. RDM. XXXV. 88 (Abril-Mayo.
1963).

- G. Sartori.- Gruppi di Pressione e Gruppi D'Interesse?
M. VIII. nº 87. =Febero.1959).
- G. Shilling.- Communist Interest Groups. WP. 3 (1966)
pags. 435-451.
- Varios.- TM. Vol. IV (Abril-Junio.1960) Julio- -
Septiembre y Octubre-Diciembre de 1960).
- Varios.- Número especial de AAAPSS. nº 319 (X.1958)
- S.A. Verba.- El Estudio de la Ciencia Política desde
la Cultura Política. REP. nº 138. --
(Nov-Dic.1964).